JUAN GABRIEL TOKATLIAN

CONSEJOS NO SOLICITADOS SOBRE POLÍTICA INTERNACIONAL

Conversaciones con **Hinde Pomeraniec**





Juan Gabriel Tokatlian

CONSEJOS NO SOLICITADOS SOBRE POLÍTICA INTERNACIONAL

Conversaciones con Hinde Pomeraniec

Prólogo

Hinde Pomeraniec

Entre quienes cultivan el amor por el conocimiento existen básicamente dos clases de personas: aquellos que buscan ampliar su saber y saciar su curiosidad y quienes, además de tener esas ambiciones privadas, se proponen divulgar lo aprendido y compartirlo con los demás. Juan Tokatlian es un hermoso ejemplo de esta forma de generosidad y entrega. Experto en relaciones internacionales y con todos los títulos académicos que legitiman su saber, Juan es docente e investigador desde hace décadas y formó a varias generaciones de profesionales.

Su destreza no se limita a la enseñanza formal, sino que desde siempre procuró organizar nuevos espacios de estudio y escribir con regularidad en medios masivos, como una forma de extender las fronteras del conocimiento más allá de los muros universitarios.

Como si esto no fuera de por sí prueba de una entrega inusual, Tokatlian es el experto argentino más consultado por periodistas e investigadores sobre diversos temas de política internacional, y su opinión es requerida constantemente por todas las plataformas. En un tiempo de profundo egocentrismo y desdén por lo colectivo, él se distingue por su infatigable vocación por divulgar. Me gusta pensar que su forma de compartir conocimiento no es solo prueba de su generosidad: en definitiva, ofrecer herramientas para la construcción de un espíritu crítico es también un gesto político.

Juan Tokatlian conoce como pocas personas los resortes de la política exterior argentina y también sigue en detalle la evolución de los eventos internacionales: su saber alberga el perfecto equilibrio para comprender el mundo de hoy y también para entender en qué lugar deben posicionarse el país y la región en ese contexto.

Es un hombre de perfil bajo y alejado de toda estridencia. Un intelectual riguroso y paciente, a quien no guían las urgencias de los clics ni la exaltación de los adelantados en primicias. La historia de los conflictos es una suma de presentes y él lo sabe. Como deja claro una y otra vez en estas páginas, para Tokatlian nada de lo actual puede pensarse de manera aislada de sus antecedentes políticos, sociales, económicos y culturales; siempre hay un hilo histórico que explica acciones, conductas y decisiones humanas. Un hilo al que hay que volver para entender el hoy, pero también para pensar las posibilidades del futuro.

A mediados de 2023 tuve la fortuna de ser convocada por Carlos Díaz, el director general de Siglo XXI, para acompañar a Juan en las conversaciones que sostienen la estructura de este libro. Pocas propuestas profesionales me han hecho sentir tan honrada y feliz al mismo tiempo. Si bien nos conocemos hace años y fueron muchas las oportunidades en las que lo entrevisté –algunas fueron públicas en diarios o en televisión; otras privadas, para mis notas o mis propios libros–, esta experiencia y este intercambio no se parecieron en nada a todo lo anterior.

Me tocaba preguntarle al que sabe, y eso ya lo había hecho. Pero esta vez la extensión de los encuentros y el propósito de estas conversaciones/entrevistas superaban en mucho el análisis de una noticia puntual. Había que encontrar un tono para que la mirada de Tokatlian sobre el mundo y sus protagonistas, y también sobre el lugar de este país y de Latinoamérica en el mapa, se cobijara en un libro al cual recurrir cuando la complejidad de los hechos parece dejarnos afuera. Sabía que debíamos hacer un libro para darle luz a la oscuridad de los eventos. Sabía también que esas conversaciones me iban a confirmar sospechas, pero que al mismo tiempo podían contradecir lecturas y teorías que sostengo desde que me dedico a la política internacional. Sabía, en definitiva, que no solo iba a hacerle las preguntas para que él pudiera desarrollar sus hipótesis, sino que iba a poder aprender como nunca antes sobre cuestiones que me interesan muchísimo. Y eso fue lo que sucedió.

Luego de intercambiar propuestas sobre el formato y los temas que debían integrar el libro, pusimos en marcha las conversaciones semanales que mantuvimos durante meses en las oficinas de la editorial, con café y masitas, con lluvia y con sol, bajo la sombra de guerras cruentas en diversos territorios del planeta y con elecciones presidenciales en la Argentina que terminaron con un resultado que marcó un giro drástico en materia de propuestas, partidos políticos y vínculo con el sistema. Y también un cambio profundo en el modo en que el país había manejado sus relaciones internacionales hasta entonces.

Señalo estas particularidades para recordar que un libro que trabaja sobre la política, nacional o internacional, es siempre un work in progress; un proyecto que puede requerir cambios durante la marcha y que, incluso si se toman todos los recaudos, corre siempre el riesgo de perder actualidad. ¿Hay forma de eludir ese riesgo? ¿Es posible trabajar sobre la coyuntura y evitar que una noticia de último momento altere un escenario y opaque el análisis de un tema? Puede sonar pesimista, pero creo que no hay modo de sortear ese peligro sin

ofrecer una propuesta lavada, difusa y con menos compromiso.

Así y todo, existen formas de analizar los conflictos y los hechos que, sin relativizar la lectura, concentran la atención en un marco conceptual y en un frente más amplio, un

largo plazo que une el pasado con el futuro, sin dejar de lado el presente, pero no poniendo el foco allí. Y es que el presente deja de serlo inmediatamente, por lo que una lectura de cualquier evento realizada desde la perspectiva de las ciencias sociales no tiene los condicionamientos de, por ejemplo, el periodismo, que necesariamente trabaja poniendo luz sobre la actualidad más rabiosa.

Haber podido charlar sin límites de tiempo con Tokatlian, hacerle preguntas sobre diversos tópicos y verlo pensar y responder durante varios meses fue configurando un maravilloso ciclo de clases privadas que compartimos con Raquel San Martín, la editora del libro y la gran organizadora de la forma que hoy tiene este trabajo. La idea que nos guio siempre fue que esa fascinación que provocaba escuchar a Juan analizar episodios clave del pasado y practicar lecturas sobre conflictos del presente pudiera trasladarse sin fisuras a estas páginas, y –con alegría y entusiasmo– creemos haberlo logrado.

Este es un libro para públicos amplios interesados en mirar más allá del ombligo argentino, pero es también un trabajo que sin dudas despertará curiosidad e interés en especialistas en temas internacionales, porque no abundan los libros como este, que además de tratar temas complejos no elude el debate y ayuda a pensar, y porque la opinión de Tokatlian nunca pasa inadvertida y es siempre relevante.

A la hora de leer el mundo, no se trata de tener razón sino de buscar razones para explicar los hechos. Gracias a la mirada experimentada y los rigurosos análisis de Tokatlian, los diferentes capítulos de este libro proponen al lector coordenadas para pensar y entender los conflictos de un mundo incierto y en tensión, que por momentos aparece como desconocido. Un mundo que comienza a dejar atrás consensos que parecían definitivos y que aparece cada vez más dominado por cambios desconcertantes –y hasta peligrosos– en el terreno de las ideas.

Agradecimientos

Juan Gabriel Tokatlian

Este libro ha sido posible por una conjunción inesperada y extraordinaria. No tenía en mente escribir uno, pues mis promesas se habían frustrado en reiteradas oportunidades: la responsabilidad de no hacerlo, durante un lustro, fue enteramente personal. Surgió entonces una iniciativa informal e inteligente de Carlos Díaz. ¿Qué tal una entrevista, distendida en el formato, variada en los temas, de lectura simultáneamente accesible y rigurosa? Nada de notas al pie que terminan por constituir una suerte de subensayo paralelo. Sí algo que se abocara a asuntos clave que mostraran un cierto estado del mundo, los dilemas de América Latina y los retos de la política internacional de la Argentina.

El entusiasmo de Raquel San Martín fue contagioso y sentí que surgía una alternativa práctica para transmitir unas reflexiones que recogían cuatro décadas de investigación y docencia en materia de relaciones internacionales y política exterior. Por semanas fuimos avanzando –siempre acompañados de buen café, bastante agua y unas masitas–

en una conversación relativamente poco estructurada, aunque muy amena y de gran intensidad. Hinde Pomeraniec es quien facilitó que este libro se concretase. Con inteligencia y sobriedad, me fue conduciendo: un comentario de apertura, una respuesta –alguna vez, extensa–, la introducción de un matiz o de una idea llevaban la conversación hacia un mayor nivel de precisión, y enseguida surgía una repregunta incisiva propia de quien, como Hinde, conoce en detalle los temas del diálogo. Un ritmo singular caracterizaba la entrevista; el tiempo no era un factor de distracción y el intercambio parecía tener un curso natural hasta que llegábamos a la mutua conclusión de que habíamos cubierto el tópico que nos convocaba. Mientras tanto, Raquel tomaba notas, hacía un comentario sucinto y sugería ahondar sobre tal o cual concepto o ejemplo. (Siempre reservábamos unos o muchos minutos al final de cada encuentro para analizar la coyuntura nacional).

Esa rutina de muchos viernes resultó una experiencia única para mí; quizás irrepetible, como el período político argentino entre octubre de 2023 y abril de 2024. Por meses sostuvimos un ida y vuelta de cada capítulo, y el texto fue tomando forma: la labor de edición de Pomeraniec y San Martín fue impecable, así como la de quienes revisaron todo el material e hicieron las correcciones finales.

En pocas palabras: gracias al talento y la generosidad de Hinde y Raquel y al apoyo decisivo de Carlos y la gente de Siglo XXI, se pudo concluir este libro. Va un inmenso agradecimiento a todos ellos.

A Cristina Motta, mi esposa, y a Alejandra Tokatlian Motta, nuestra hija

1. El mundo del siglo XXI: ¿y dónde está el piloto?

—Aunque no pasó mucho tiempo desde que el mundo celebraba la globalización, el presente muestra una tendencia de los países a cerrarse sobre sí mismos, casi como queriendo evitar el efecto mariposa de verse afectados por problemas que nacen en otro espacio. La relocalización de empresas hoy no es prioridad y en algunos organismos se habla de un concepto, fragmentación, algo que podría estar clausurando la posibilidad de un crecimiento económico mundial. En materia política, esto viene de la mano de un rebrote de los nacionalismos y la xenofobia. Me gustaría saber cómo ves este momento y qué pensás de esta idea de un mundo con países cada vez más cerrados.

—Creo que lo primero que habría que pensar es cómo nos ubicamos frente a un determinado momento de la historia para analizarla. A mi modo de ver, hay un muy largo plazo, hay ciclos más breves y acotados, y hay coyunturas precisas.

¿Qué quiero decir con esto? Una de las causas de la fragmentación del mundo a la que te estás refiriendo es que estamos viviendo, en la actualidad, un cambio profundo y de larga maduración: creo que es palpable, en nuestra cotidianidad, que asistimos a un gran viraje. Durante más de tres siglos, desde el fin del siglo XVIII, primero de manera incipiente y luego de modo más acentuado, estuvimos bajo un claro predominio de Occidente. Me refiero a la preeminencia de sus valores, instituciones, reglas, preferencias, intereses, acompañado de una sensación de que ese acervo occidental podía universalizarse, en una suerte de proceso natural, expansivo y progresivo, es decir, superador. Desde finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX, empezamos a ver una transformación notoria en distintas esferas, dimensiones y dinámicas: aparece lo que mi amigo y

colega Roberto Russell llamó, en una nota en La Nación en julio de 2022, un mundo postoccidental, en el que surgen otros intereses, otras instituciones, otras reglas y otras preferencias que emanan de Oriente, en un sentido amplio y trascendente.

—¿Te referís al ascenso y predominio de China?

—No me estoy refiriendo solo a China, sino a un conjunto de culturas y civilizaciones que están en esa parte del mundo y cuya voz, capacidad de proyección, influencia y riqueza empiezan a ser tomadas en cuenta por parte de un Occidente que ya no es omnipotente. Frente a aquel mundo relativamente homogéneo, no fragmentado, que entendíamos que dominaba Occidente y que se iba a seguir desplegando, hoy encontramos cierta confusión, cierta sensación de desconcierto; al menos, insisto y remarco, con nuestros lentes occidentalizados.

¿Qué es lo que está pasando acá? Lo que sucede es que ha ido emergiendo y se ha ido potenciando otro centro de gravitación y eso produce una "sensación" de desorden. Y a ello se agrega la irrupción más asertiva de un Sur Global heterogéneo, con recursos de peso y más vocal. Hoy, como decimos en un reciente trabajo con Roberto Russell, Mónica Hirst y Ana María Sanjuán, estamos cada vez más inmersos en un orden no hegemónico. No hay ningún país, ni coalición de países, no hay ningún Estado ni coalición de Estados que tenga una capacidad de hegemonía universal y plena. Y esto afecta por igual a los Estados Unidos y China. Decía que para mirar un momento histórico también podemos tener una mirada de ciclo más corto. Y ciertamente el ciclo más corto que hemos tenido es la denominada posGuerra Fría. ¿Qué significa eso? La Guerra Fría fue una disputa integral. Era clara, se daba en todos los ámbitos: en la economía, en la política, en la diplomacia, en el campo militar. Lo que muestra la posGuerra Fría es que el proyecto de los Estados Unidos de moldear, principalmente según sus propios intereses, el orden internacional fue un proyecto ambicioso, exagerado y finalmente fallido. De ahí también proviene la imagen de fragmentación y de dispersión que tenemos, porque hemos perdido el "ordenador" fundamental que fueron los Estados Unidos desde 1991, que es el año del colapso de la Unión Soviética, y que, de hecho, con los años, se fue convirtiendo en un visible "desordenador". Ahora bien, en este orden no hegemónico, lo que se puede advertir es la existencia de un sistema mundial sobrecargado de desencuentros, fricciones, peligros, luchas, disensos y contradicciones. ¿Qué esperar de tal situación sistémica? Quizás la explicación más sencilla sea la siguiente: la mayoría de las personas tiene acceso a una computadora personal. Cualquiera sea su

marca, en algún momento emite una señal de alarma que indica que el "sistema" está "sobrecargado". Esto significa que hay un exceso y que no se puede seguir adelante. Por lo tanto, hay que hacer algún ajuste. La opción disponible es reducir o eliminar algunos programas y archivos, lo que permite recuperar el funcionamiento. Tomando este símil como un equivalente funcional, la cuestión es esta:

¿qué es lo que se debe eliminar o reducir en un sistema global sobrecargado? ¿La democracia? ¿La paz?

—Y además de la falta de alineamientos claros, ¿cuáles serían las grandes diferencias entre el estado actual y el de la Guerra Fría?

—Las diferencias son muchas. Me detengo en una de tantas. Durante la Guerra Fría teníamos lo que en la disciplina de las relaciones internacionales llamamos "escasas opciones estratégicas". ¿Qué podías hacer como país, en especial, en lo que antaño se conoció como Tercer Mundo? Te plegabas a los Estados Unidos o buscabas un contrapeso y eventualmente te juntabas con la Unión Soviética si Washington no te lo impedía con todo su arsenal de medidas directas o clandestinas; la mayoría de ellas coercitivas. Lo que en aquellos años apareció como la Tercera Posición, el No

Alineamiento o la neutralidad, era como una tangente que trataba de evitar esas tomas de posición. Pero al final del día, y sobre todo si un país estaba ubicado en este Occidente meridional, entendía que los límites de su acción eran tangibles y restringidos, salvo en los contados momentos en que la distensión relativa entre las superpotencias y la disposición política interna en cada país permitían más juego. En definitiva, un mundo conocido y claro. Lo que tenemos ahora es un mundo que paradójicamente abre el abanico de las opciones estratégicas disponibles para aquellos que pueden y saben cómo "alinear" voluntad, capacidad y oportunidad. A diferencia del pasado, el actual actor ascendente, China, no viene con promesas de ideología, viene con billetera; de allí, en parte, la magnitud del desafío que presenta a Occidente. Viene con finanzas. Viene con comercio. Viene con inversiones.

Viene con asistencia. Aunque Washington insiste –digamos, con poco eco al momento por estas tierras latinoamericanas– en que se trata de un "actor maligno". Y ello con un Estados Unidos que ofrece escasas "zanahorias", mucho bullying discursivo y poco consenso doméstico para desplegar el uso de la fuerza en la región, como lo probó el caso de Venezuela durante el gobierno de Donald Trump.

—¿No supimos aprovechar como región ese momento de repliegue de los Estados Unidos?

—Creo que en América Latina no fuimos conscientes, en los años noventa y a principios de los 2000, de que se abrían alternativas de juego tan grandes. Frente a ese horizonte potencialmente más abierto en el nuevo siglo, y antes de que los Estados Unidos se concentraran en su “guerra contra el terrorismo” y se replegaran relativamente de América Latina, la región, en vez de actuar más conjuntamente, se vio inmersa en dinámicas de dispersión, de desagregación de esfuerzos enmarcados en la expectativa de un “regionalismo abierto” que nos iba a impulsar, entre otras cosas, hacia una agregación de preferencias y propósitos.

Volvimos a hacer algo que, paradójicamente, fue típico durante buena parte de la Guerra Fría y que fue el “sálvese quien pueda”, “yo me sumo a Washington”.

Antes fueron los regímenes militares y sus esperanzas de cultivar “relaciones especiales” con los Estados Unidos; ahora eran los gobiernos democráticos con la esperanza puesta en el “Consenso de Washington” y la eventual Área de Libre Comercio de las Américas. Los años noventa cerraron con una región dispersa, mirando más al norte del continente que al mundo en su conjunto y reforzando las fracturas que resurgen de tiempo en tiempo. Al comienzo del nuevo siglo, con Washington concentrado en Medio Oriente y Asia Central, gobiernos de la llamada “ola rosada”

reanimaron el espíritu asociativo, en especial en América del Sur. Pero eso también se fue desdibujando en la segunda década del siglo XXI. El resultado fue una gradual y manifiesta dificultad para mejorar la capacidad de negociación colectiva; algo que contribuyó a hacer de Latinoamérica una región menos gravitante a escala mundial.

—Estabas hablando de dónde estábamos y en qué devino esa situación posGuerra Fría, con el retraimiento de los Estados Unidos y el ascenso y protagonismo de China y otros países de esa región. Desconocemos muchísimo qué pasa fuera de Occidente.

Si pensamos en Latinoamérica, ¿dónde estamos parados?

—La situación actual del mundo muestra lo que en la disciplina de las relaciones internacionales llamamos “coyuntura crítica”, períodos –que no son necesariamente breves, sino que pueden ser extensos– en

que se resquebrajan pautas y parámetros, en que se producen transformaciones exponenciales en distintos campos, que es necesario interpretar a escala mundial, no parroquial ni local y, lo más importante, que obligan a las élites a ponderar y concebir nuevos cursos de acción. Eso no se puede postergar mucho tiempo. Y en este punto quiero hacer una comparación histórica con la primera etapa del siglo XX. En ese momento, el mundo atravesaba una situación muy singular: el gradual ascenso de los Estados Unidos y el paulatino descenso del Reino Unido. Esto es, había una transición de poder, prestigio e influencia de consecuencias significativas.

En esa coyuntura extendida, que en la Argentina cubrió diferentes gobiernos y tipos de regímenes políticos, la élite de nuestro país adoptó la estrategia de seguir abrazada al Reino Unido en lugar de advertir la expansión de los Estados Unidos y sus efectos.

Obviamente la élite de la época tomó esa decisión por razones prácticas, no por motivos dogmáticos. La tomó porque con los Estados Unidos había una relación competitiva y compleja, mientras que con Europa había una relación complementaria y cercana. ¿Nos ayuda ese antecedente para pensar el presente? Creo que sí y mucho. Hoy es evidente que existen dos grandes actores que compiten y un conjunto muy importante de naciones de referencia en el Sur Global, al tiempo que el peso de actores no estatales es notable; entre otros, las corporaciones más poderosas y sus dueños.

Según el informe de 2023 sobre los ultrarricos (Ultra Wealth Report) hay en el mundo unos 395.000 individuos con una fortuna conjunta de unos US$45 billones, mientras la riqueza mundial ese año fue de US$454 billones, según datos del Credit Suisse. Ahora bien, quiero destacar que mientras los Estados Unidos y su principal aliado, Europa, se han debilitado en años recientes y Washington está pagando el precio de tres décadas de sobreextensión, esto no implica que Occidente esté en un proceso de decaimiento irreversible ni que los Estados Unidos se enfrenten a un declive inminente. Y el ascenso chino, que ha sido paulatino y extraordinario, no es un ascenso sencillo y seguro tampoco. Mi punto aquí es que la élite argentina tiene un desafío monumental: o

entiende cuáles son los intereses nacionales que defender en medio de estos cambios profundos, o vamos a seguir tomando decisiones erráticas, mal informadas, inconsistentes, anacrónicas, confusas. Entonces, el punto de partida debería ser considerar, por un lado, si esa disputa se está exacerbando o no; por otro, qué elementos de competencia o de cooperación se presentan, de forma tal de

comprender cuál es el lugar que estratégicamente puedo y quiero ocupar con miras al segundo cuarto de siglo.

Lo otro que analizaría es qué capacidades tangibles y atributos intangibles poseo. Yo viví dieciocho años en Colombia.

Para un colombiano o colombiana promedio, el pasado fue difícil, penoso y hasta atroz.

Lo único que tiene por delante un colombiano es el futuro, que puede ser algo mejor.

Porque si mira para atrás, ve la violencia de los años cuarenta, cincuenta, sesenta, setenta, ochenta, noventa y comienzos de este siglo, que dejó cientos de miles de muertos y millones de desplazados internos e inmigrantes internacionales. La violencia insurgente, del narcotráfico, paramilitar, institucional. La fe del colombiano está puesta en su futuro. Yo diría que hoy, lamentablemente, cada vez para más argentinos el mejor futuro es su pasado. Antes –mucho antes– hicimos bien varias cosas. Antes teníamos niveles de cohesión social envidiables. Antes fuimos una sociedad mucho menos desigual. Antes, antes y antes. Y creo que esta percepción es muy importante para saber cómo se posiciona el país en esta disputa global. Eso nos puede abrir opciones o restringir oportunidades. Hace un siglo, leímos el mundo de un modo que, en última instancia, nos aferró al poder declinante a pesar de que transitoria y relativamente lográbamos hacer frente a crisis como la Gran Depresión. ¿Está nuestra dirigencia leyendo el mundo con los ojos abiertos y la mente despejada?

—Supongo que hay circunstancias que pueden ser determinantes para la toma de decisiones o para las conductas que pueden seguir los gobiernos.

Entiendo que el combo que se armó entre la pandemia de covid-19 y la guerra en Ucrania necesariamente influyó en esta dirección.

—Sin duda tu observación es muy acertada. Pero quiero entrarle al tema por otro lado.

Por ejemplo, la Argentina tiene una valiosa tradición de producción intelectual sobre autonomía relativa en los asuntos internacionales. En esos análisis sobresale un concepto, que remarcaba Juan Carlos Puig, uno de los grandes internacionalistas que tuvo el país: para ser viable, la autonomía requiere contar con atributos reales. Y el elemento clave hoy más que nunca es un modelo que se asiente en la investigación e

innovación en ciencia y tecnología. ¿Es posible identificar en la Argentina actual un conjunto de actores públicos y privados que pueda comprometerse en una iniciativa de largo plazo para interconectar el Estado, la comunidad científica y el mundo

empresarial tal como han hecho, con éxito, grandes y medianas potencias? ¿Persiste un impulso autonomista que pueda conducir políticamente esa iniciativa? ¿El actual gobierno tiene la disposición y el compromiso para activar un modelo productivo que coloque en el centro el componente de ciencia y tecnología? En el cuadro internacional presente y futuro, los países que carezcan de autonomía tecnológica serán apenas espectadores de la política mundial. Me temo que para el gobierno actual la inversión en ciencia y tecnología es un "costo" que reducir y el compromiso Estado-empresa-científicos, algo innecesario. Casi inconveniente.

—Coincido en cuanto a esa inquietud; las señales no son alentadoras.

Vuelvo a los Estados Unidos y China y a la relación entre ambos países, compleja para analizar. ¿El concepto de autonomía relativa podría ayudarnos a interpretar mejor ese vínculo?

—En efecto. Hasta hace unos años, predominaba una condición de rivalidad atenuada e interdependencia paulatina entre los dos. Desde el segundo mandato de Obama, a lo largo del gobierno de Trump y durante todo el de Biden, se fue consolidando una rivalidad acentuada y una interdependencia decreciente. No hay aún una disputa integral ni un desacople mutuo: Pekín y Washington conocen sus fortalezas y debilidades y se mueven cada vez más condicionados por la respectiva política interna.

Biden, que no quiso parecer blando, endureció el mensaje y las acciones frente a China, y Xi Jinping busca reafirmar, cada vez con más insistencia, el nacionalismo y la estabilidad doméstica. De hecho, en 2022, a pesar de todas las restricciones que primero Trump y luego Biden impusieron, el comercio entre los Estados Unidos y China tuvo un récord histórico, y alcanzó US$690.000 millones. Abro un paréntesis para comparar esta relación tan compleja que tienen los Estados Unidos con China, con la que tuvieron con la Unión Soviética. Durante la Guerra Fría, el año de mayor comercio bilateral entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fue 1979, con un total de US $4900 millones de intercambio. A su turno, con otro ritmo, retórica e intensidad, también Europa pretende desacoplarse más gradualmente de China. Mientras tanto, los Estados Unidos y Europa sí han

acelerado el desacople con Rusia; en unos años habrá que evaluar si esto no constituyó un error capital por parte de Occidente. Washington y Bruselas ya saben que, si no intentan reindustrializar parte de sus economías, su capacidad de competir con China (y con India también) se verá afectada y la primacía interna del capital financiero, en los Estados Unidos y Europa, generará mayor malestar social pues implicará en la práctica un desmantelamiento adicional del Estado de bienestar ya erosionado. ¿Qué está haciendo China, entonces? China, que hace tiempo dejó de ser parte del Sur, busca anticiparse a un eventual mayor desacoplamiento de Occidente, contener las fricciones con India, manejar cuidadosamente su hoy estrecha relación con

Rusia, evitar tensiones contraproducentes con sus vecinos, y acercarse más al Sur Global, aunque quizás con menos recursos que durante la segunda década de este siglo.

—Por eso, África. Por eso, nosotros.

—Por eso, África. Por eso, América Latina. Y, por lo tanto, lo que procura es que su Iniciativa de la Ruta y la Franja –un megaproyecto dirigido a potenciar relaciones materiales urbi et orbi, a semejanza de lo que fue la llamada Ruta de la Seda, que buscó acrecentar el comercio con Europa vía Asia Central en los años de apogeo del Imperio Chino– sea más activa y decisiva. Sin embargo, sus principales socios comerciales son, en ese orden, los vecinos próximos, la Unión Europea y los Estados Unidos.

—¿Qué querés decir cuando decís que China tiene o aporta menos recursos?

—Quiero decir que entre 2013 y 2018 la cantidad de inversiones, financiamiento y asistencia que China otorgó a los países que habían firmado el memorándum de entendimiento en el marco de la Iniciativa de la Ruta y de la Franja fueron muy superiores a lo que ha venido destinando desde 2019. En parte por el covid, en parte porque se redujo su tasa de crecimiento, y en parte porque está colocando muchos más recursos en su área más cercana. A eso se añade una natural heterogeneidad que viene desde el Sur Global, distinta de la homogeneidad propia del Occidente más desarrollado, que incide en la posibilidad de acción colectiva y de presentar una voz común y única. Es un Sur Global muy asertivo, pero no necesariamente unívoco en sus posiciones, como lo reflejan las votaciones en temas cruciales en la ONU. La voz es más audible, sin duda; lo que también sucede es que en Occidente hay muchos que no parecen querer oír el mensaje. Y

a la vez me pregunto qué trae de nuevo el Sur Global.

La Paz de Westfalia, en 1648, fue un acuerdo diplomático-institucional que procuró organizar la vida política en Europa. Este esquema europeo se extendió hasta convertirse en un esquema mundial: Occidente, por vía de la expansión de sus distintos imperios, fue propagando el sistema estadocéntrico, e irradió instituciones, reglas, prácticas e ideas que las distintas periferias fueron asimilando (o les fueron impuestas).

En ese contexto, es pertinente interrogarnos si con el despertar del Sur Global estamos en el camino de una suerte de "Southfalia". ¿Surgen nuevos valores, se impulsan reformas de alcance vasto, se alientan principios innovadores, hay estímulos a modos alternativos, menos individuales y más colaborativos de liderazgo? Por ahora, Southfalia muestra varios elementos de continuidad, otros de readaptación y aun otros de incipiente cambio respecto de Westfalia.

—A veces hay marcas históricas y culturales fuertes que no se borran. Hay un preconcepto bastante generalizado que asegura que China forma parte del Sur Global. Pero vos decís que eso ya no es así...

—Exacto. En el texto que escribí con Russell, Hirst y Sanjuán, y que mencioné antes, ponemos en entredicho una noción bastante arraigada entre nosotros y en la región. No es correcto asimilar la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética a la relación entre los Estados Unidos y China. Si seguimos pensando en esa clave, nos vamos a equivocar, tanto intelectual como políticamente. Debemos reflexionar y actuar desde el ámbito en el que estamos: en y desde Latinoamérica. Cuando nos referimos con los tres colegas a "los dos Nortes", afirmamos que el complejo vínculo entre Washington y Pekín no replica lo que fue la pugna integral Este-Oeste del pasado, que expresaba nítidamente dos modelos antitéticos. Hoy existen dos Nortes que expresan variaciones del modo de producción capitalista. Un Norte liderado básicamente por los Estados Unidos, bastante cohesivo, con un proyecto universalista persistente y que refleja una actitud de resistencia ante la pérdida relativa de poder de Occidente. Y otro Norte, encabezado por China de un modo más difuso e incipiente, con un énfasis en los particularismos y que se inserta en el contexto del regreso de aquellos que se vieron históricamente agraviados, atacados, ignorados por Occidente.

—Países y culturas no considerados.

—Maltratados, obstaculizados, vilipendiados, sí. No son parte del "club". Todos ellos, más cercanos geográficamente al segundo Norte, prefieren impugnar ese"club occidental" y algunos pretenden, de ser posible, forjar otro club.

—Es, en cierto punto, un conjunto de orgullos heridos.

—Sí. Pero no solo eso. Las ofensas y los castigos no se olvidan. Son países con tradiciones culturales propias, que han aportado al mundo. Un artículo de junio de 2023

de Martin Wolf en el Financial Times recordaba que, hasta 1820, es decir hasta principios del siglo XIX, el 60% del producto bruto mundial se generaba en Asia.

Apenas el 25% provenía de lo que hoy llamamos "Occidente".

Son países –los que "regresan"– que han tenido un pasado de gloria, que han sido muy dinámicos económicamente, y hasta muy potentes en lo militar. En muchos casos, antiguos imperios. Los países a los que en Occidente llamamos "emergentes" se consideran, de hecho, "reemergentes". Es otro código. ¿China los orienta y somete a todos? No. Por eso digo que en esta etapa el avance de Pekín se manifiesta en un

liderazgo difuso e incipiente. No es bueno olvidar viejas diferencias y fricciones que pueden reaparecer en un contexto muy volátil y tenso.

—¿Pero es posible vislumbrar una ambición de liderazgo hegemónico total por parte de China?

—China no pretende dominar a todos, pero sí que graviten a su alrededor. Yo creo que ellos entienden que en esta fase histórica no quieren ser hegemónicos – eso siempre genera contracoaliciones– ni están en condiciones de hacerlo, por razones internas e internacionales. Para China lo principal sigue siendo asegurar su desarrollo y la estabilidad: conocen su propia historia, sus debilidades y sus fracasos. Han aprendido de ellos. Por ello, en buena medida, China ha llegado a donde hoy está.

—Y además tienen tiempo para eso. Su idea de qué es una urgencia es otra.

—Tienen tiempo. Cuando hace unos años, en 2017, Xi Jinping dijo que China aspiraba a ser la mayor potencia del mundo en inteligencia artificial en 2030, algunos se sorprendieron y creyeron que era una

exageración. Es probable que lo consiga. Lo que quiero señalar es que las proyecciones temporales y las visiones de largo plazo de China son muy diferentes a las nuestras. Si volvemos a esta idea de los dos Nortes, así descriptos y en estas condiciones, creo que vamos a ver en el mundo un nivel de conflictividad cada vez mayor, aunque con ámbitos de interdependencia derivados de ciertas cuestiones, como el cambio climático.

Ya no estamos en un escenario incierto e inestable sino en uno pugnaz y peligroso.

—¿Y cómo se definiría entonces el momento que estamos viviendo? ¿No hay un consenso para definirlo?

—Hoy hay un debate interesante en el Norte tradicional, que es Occidente para nosotros, respecto de qué es lo que estamos viviendo. Una de las interpretaciones más usuales es que estamos atravesando una nueva transición de poder, influencia y prestigio, en la que hay poderes ascendentes y poderes descendentes: va a haber alguien que se caiga y alguien que se consolide, para decirlo de manera sintética. Esto ya ha pasado. Hubo un momento de auge del Reino Unido y después su desplome.

Hemos vivido el pico del auge de los Estados Unidos y entonces deberíamos prepararnos ahora para su desmoronamiento. Hay otros abordajes que señalan que las transiciones de poder son momentos en los cuales también aumenta la probabilidad de una confrontación militar mayor que, de algún modo, explicita esa caída y ese auge.

Y hay, a su turno, perspectivas que señalan que estamos ante una segunda Guerra Fría y toman como punto de referencia la Guerra Fría que conocimos, los Estados Unidos versus la Unión Soviética, y entonces trasladan miméticamente esa situación cambiando la figura del adversario de Washington. A mi entender, el primer conjunto de aproximaciones que hablan de la transición de poder sobreexageran la capacidad potencialmente hegemónica de China, y sobredimensionan o sobreactúan una sensación de descenso inmediato de los Estados Unidos. Estas cosas no suelen suceder así; son procesos mucho más complejos, más dilatados, con idas y vueltas, con sobresaltos y contingencias. En segundo lugar, las aproximaciones que equiparan Guerra Fría 1 (entre 1947 y 1991) y Guerra Fría 2 (en el presente) son, como ya señalé, muy erradas, porque aquí –me refiero a los Estados Unidos-China– no estamos hablando de dos modelos totalmente antagónicos destinados a un enfrentamiento decisivo. No estamos hablando de una lucha capitalismo versus socialismo. Porque,

además, la única simetría que existió entre las dos grandes potencias de la Guerra Fría, los Estados Unidos y la URSS, fue la militar. En 1982 eran los países con el mayor número de ojivas nucleares; aproximadamente 10.000 cada uno. Más allá de eso, formal y prácticamente no hubo vínculos de importancia entre ambos. No había lazos culturales ni educativos. No había agendas densas –salvo, por ejemplo, la del control de armas de destrucción masiva– que requiriesen colaborar activamente.

—No había vínculos estatales ni privados.

—Ni estatales ni privados. En aquel momento, ambos actores trataban de mantener su autarquía frente al otro. No había puntos de contacto significativos.

En contraposición, lo que hoy tenemos entre los Estados Unidos y China es una relación en la que la asimetría militar en favor de los Estados Unidos es evidente, medida en términos de capacidad nuclear, de presupuestos de defensa (el de Pekín frente al presupuesto combinado de Washington y sus aliados en Europa, Asia y Oceanía) o de cantidad de bases en el mundo (China solo tiene una en Yibutí y los Estados Unidos, unas 700 en 80 países). Ya es usual, entre los "halcones" demócratas y republicanos por igual, exagerar la capacidad militar de China y su presupuesto de defensa. Sí mantienen una relación considerable y mutuamente benéfica en otras áreas, como el comercio, como ya señalamos. Adicionalmente, el valor de las inversiones de los Estados Unidos en China para el período 2000-2022 era de US$126.000 millones, mientras que el de China en los Estados Unidos era de unos US$53.000 millones. Y de acuerdo con datos de la Oficina de Asuntos Educativos y Culturales del Departamento de Estado, de los 1.057.188 estudiantes extranjeros que recibieron los Estados Unidos en 2023, 289.526

provenían de China. En los Estados Unidos viven unas 2.500.000 personas de origen chino y las remesas son clave para sus familias: en 2021, fueron de US$53.000 millones.

Sin embargo, hay áreas en las que los Estados Unidos buscan desacoplarse de China; particularmente aquellas consideradas sensibles vinculadas a la alta tecnología y a materiales críticos para la defensa.

—Vos decís que es diferente a lo que ocurría con la Unión Soviética.

—Absolutamente diferente. Es decir, hay lazos culturales, educativos, financieros, comerciales; algo incomparable con lo escasas y limitadas que fueron las relaciones soviético-estadounidenses. Hablamos de dos variantes del capitalismo. Hoy en día, uno más competitivo que el otro. Uno más vinculado al mundo privado y el otro más vinculado al papel del Estado. Uno dominado por un sistema bipartidista, el otro dominado por un partido único. Pero que tampoco es el viejo Partido Comunista (PC) de la expansión de la revolución y las cien flores de Mao. Por ejemplo, más de un tercio de los líderes del PC actual son individuos con formación en ingeniería, matemáticas y ciencias duras. ¿Quiere decir esto que no hay competencia entre los Estados Unidos y China? La hay y es fortísima. Y se va a incrementar y tensionar, sea quien sea el presidente que ocupe la Casa Blanca. Pero encuadrar esa relación según la lógica de la Guerra Fría es un equívoco formidable. Además, decir livianamente que estamos en otra Guerra Fría implica olvidar el costo que tuvo para América Latina la Guerra Fría real, entre Washington y Moscú. Fuimos uno de los tantos conejillos de Indias de aquella disputa. Aquí hubo dictaduras, regímenes oprobiosos, situaciones violentas que provocaron que se perdieran generaciones enteras, proyectos de desarrollo que fueron obstaculizados. Latinoamérica perdió, y mucho, en la Guerra Fría. La promoción y la imposición del "cambio de régimen" en la región por parte de Washington –como lo muestra un estudio de Samuel Absher, Robin Grier y Kevin Grier– fueron muy onerosas para América Latina. ¿Quiénes, por qué y para qué buscan recrear la idea de que asistimos a una segunda Guerra Fría entre los Estados Unidos y China? Recrearla es un ejercicio que tendría enormes costos. Si "compramos" ese enfoque, corremos mayor riesgo de ser poco viables doméstica y regionalmente mientras dejamos que los Estados Unidos y China nos usen como espacio de lucha y subordinación.

—En un artículo reciente citabas la frase de Washington que dice que "la nación que siente hacia otra un odio o un cariño habitual es, en cierta medida, su esclava" y citabas también a Maquiavelo, que sugería proceder con moderación y "saber conciliar prudencia y humanidad". Decías en ese texto que Washington nos enseña el valor del equilibrio y Maquiavelo el de la cautela. ¿Son esos los valores que hay que contemplar en las relaciones internacionales?

—Uno de los temas más estudiados en la disciplina de las relaciones internacionales es el ascenso de los países. Cómo incrementan su talla internacional, mejoran su poder

relativo y compiten agresivamente con otros. Sin embargo, hay pocos

especialistas en el auge y caída de las grandes y medianas potencias. Hay trabajos sobre experiencias de civilizaciones que han colapsado.

En la que quizás sea su obra más trascendental, la Muqaddimah (o Introducción a la Historia Universal), en el siglo XIV, Ibn Jaldún analiza el proceso de auge y caída de pueblos, gobiernos e imperios. Destaca cinco fases que cubren tres generaciones. En una primera instancia –que coincide con una primera generación–, se manifiesta, con vigor y esfuerzo, la búsqueda del ascenso, que culmina en la obtención del éxito. En un segundo momento, se administra el logro alcanzado y se reafirma la energía para preservarlo. Luego se impone el goce de la riqueza acumulada, se impone la tendencia al ocio y se debilita el poder conseguido. En un cuarto estadio, la laxitud conduce al contentamiento y al conformismo. En la quinta y última fase, predominan la desproporción, la disipación y el derroche. Un hilo conductor recorre el ascenso y el declive de familias, naciones y culturas: la ʿ asabiyyah, que es la expresión de la solidaridad, de la fortaleza de la cohesión, de la identidad de intereses, del sentimiento de pertenencia. En la primera etapa y durante el apogeo de las potencias, es la existencia de la ʿ asabiyyah la que cimenta y moviliza a los grupos humanos (y los Estados) para alcanzar el pináculo (de poder y bienestar); en la decadencia, su ausencia acelera la pérdida (de influencia y prosperidad) y el colapso final.

Carla Norrlof, de la Universidad de Toronto, examina el estado y el desarrollo de la rivalidad entre los Estados Unidos y China mediante lo que denomina la “trampa de Ibn Jaldún”. En un ensayo publicado en 2020, la autora recupera la obra de Ibn Jaldún.

Sirviéndose del debate presidencial de ese año entre Donald Trump y Joseph Biden, ella remarca la notable erosión de la ʿ asabiyyah en un Estados Unidos cada vez más polarizado, desigual e irascible. No se trata de la famosa trampa de Tucídides –cuando un poder externo en ascenso rivaliza con un poder establecido–, sino de la de Ibn Jaldún. No es China, sino que son los propios estadounidenses los que están debilitando y agrietando los cimientos del poderío del país.

—Es sensato.

—Es sensato Ibn Jaldún. Me gusta mucho porque remite a lo doméstico. En ese sentido, a mí me parece que en la Argentina todavía nos falta un debate y un reconocimiento de las fuentes y las condiciones de nuestro declive. Porque, si no entendemos eso, es difícil ver cómo salimos de la tendencia declinante, o cómo se vuelve a reconfigurar bienestar, poder e influencia. Es realmente muy difícil.

—¿Acaso se vuelve de eso?

—Hay una literatura de internacionalistas daneses que trabajan aquellos casos de países que pierden poder. Me refiero, por ejemplo, a Peter Toft, Birthe Hansen y Anders Wivel.

¿Qué les pasa a esos países? Pierden atributos de poder, tienen menos recursos materiales, pierden socios e influencia. ¿Cómo se recupera poder? La recuperación de poder demanda tiempo, requiere mucho esfuerzo y algún nivel de acuerdo interno.

—Claro, y perseverancia y tenacidad.

—Sí. Entonces, me parece que en la Argentina estamos sumidos en la idea de una bala de plata. Estamos persuadidos de que salir de esto podría ser bastante sencillo. Hoy es el mito de la dolarización. Hoy sería suficiente con abrazarnos (otra vez, y más que nunca) a Occidente. Si hay viento a favor y alguien nos pone US$30.000 o 40.000

millones, zafamos. Ningún país reconstruye poderío, reputación e incidencia de modo inmediato, fácil y a partir de reforzar los privilegios de unos pocos y el infortunio de muchos.

—Si yo te preguntara si hoy existen conflictos en el mundo que para nosotros están pasando desapercibidos y que podrían llegar a ser determinantes; o sea, si yo te preguntara a qué habría que prestarle atención, ¿qué me dirías?

—Nosotros, y probablemente la mayoría de los y las que lean este libro, somos hijos e hijas de la Guerra Fría. Y como tales, nuestro mapa de conflicto está centrado en Occidente. Cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética se pertrechaban, se preparaban, cuando uno desplegaba su influencia en Europa occidental y el otro en Europa oriental, cuando cada uno desarrollaba sus estrategias de confrontación, el escenario eventual de un posible enfrentamiento convencional o nuclear era Europa.

Toda la lógica de los sistemas de defensa, de la carrera armamentista, de los principales dispositivos diplomáticos de las grandes potencias estaban concebidas en un escenario europeo: si hubiera habido tercera guerra mundial habría sido ahí. Desde hace años, el potencial de mayor confrontación se ubica en el Sudeste Asiático, producto, en buena medida, no solo del ascenso de China, sino de la dinámica económica en esa parte del mundo. Pero Europa siempre reaparece con una guerra que vuelve a colocar al continente en el corazón de

una hipotética confrontación bélica de proporciones significativas. Europa sí parece atrapada en una gran escaramuza entre Washington y Moscú.

—Por eso la invasión rusa a Ucrania en 2022 y la guerra que aún sigue en ese territorio nos hizo pensar –y aún lo hace– que podía darse ese escenario.

—La guerra en Ucrania, como vamos a ver en detalle más adelante, es la remembranza de algo que tiene que ver con ese pasado. Por eso trae muchas cosas de la pre-Guerra Fría, de la Guerra Fría y de la posGuerra Fría. Profundas y antiguas interrelaciones de distinto tipo entre rusos y ucranianos constituyen un telón de fondo para la guerra lanzada por Moscú en 2022.

—Sí, como la discusión por el origen de la Iglesia ortodoxa, que aunque parece algo lejano sigue estando en el fondo de la disputa.

—Ucrania, entonces, ¿es una anomalía en una Europa pacificada después de la Segunda Guerra Mundial? ¿La Europa de la paz es un hiato en una trayectoria histórica atravesada por conflictos internos, guerras civiles y enfrentamientos bélicos entre países? ¿Qué implicará el auge de las nuevas derechas en el continente? ¿Qué "dominó"

europeo podría llevar a una gran disputa armada?

¿Una sumatoria de guerras civiles subterráneas puede desencadenar una guerra internacional en territorio europeo? Decía que el escenario de confrontación de mayor dimensión y más probable se ubica en el Sudeste Asiático. Pero entonces ahora –y no incluyo el polvorín de Medio Oriente y sus ramificaciones– tendríamos dos espacios geopolíticos candentes. Apunto a decir algo concreto: la humanidad no ha conocido un momento tan alarmante como el actual, con su eventual evolución cercana, desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

—Las Coreas siguen en guerra.

—Las Coreas técnicamente siguen en guerra. Corea del Norte ya posee armas nucleares.

La gran mayoría de los arsenales nucleares está en manos de Rusia y los Estados Unidos. En Occidente tienen, además, armas nucleares Francia y el Reino Unido. En Asia las tienen China, India y Pakistán.

—Israel.

—Israel las tiene: se calcula que unas 90 ojivas. Corea del Norte ha ensamblado como mínimo unas 30. Hay nueve países que, se ha comprobado, poseen ojivas nucleares. Y

hay que tener en cuenta qué sucederá con Irán. Un experto no oficial calificado, David Albright, se preguntaba recientemente –con razón y sin alarmismo– con qué velocidad Irán podría desarrollar un programa de armas nucleares. A lo que se podría agregar la tentación nuclear de varios otros, a la luz de la guerra en Ucrania, el caso de Corea del Norte, la violencia en Medio Oriente, y de diversas dinámicas conflictivas regionales.

Uno de los mayores problemas contemporáneos es el estado crítico en que se halla el régimen de no proliferación nuclear.

—Pero hasta que no explota algo, miramos para el otro lado.

—Estamos atravesando un fenomenal reacomodo de fuerzas, fenómenos y factores de la política mundial. Parte de ello se expresa en una redistribución de poder, influencia y prestigio tradicionalmente centrados en Occidente, que hoy se manifiestan y expanden en Oriente. Una parte del mundo que aún desconocemos: sus historias nacionales, sus culturas, sus hábitos, sus estructuras políticas, sus economías, sus expresiones artísticas.

Uno de los esfuerzos de nuestro sistema educativo en el futuro inmediato debería destinarse a estudiar y conocer esa parte del mundo, del mismo modo que nuestras representaciones diplomáticas allá deberían ser más numerosas y estar mejor dotadas.

Nuestros empresarios deberían mirar más al mundo no occidental, y nuestros jóvenes, procurar becas de apoyo y hacer más posgrados en países de Asia. Se trata de poner la atención a la vez en Occidente y Oriente, siempre recordando que los contactos entre culturas han sido un fenómeno histórico enriquecedor y que suponer que hay una hostilidad natural entre civilizaciones es inexacto, salvo que se pretenda construir y reforzar tal antagonismo.

—Estamos en un momento de incertidumbre en términos de la democracia y, al mismo tiempo, la violencia reaparece en territorios tradicionalmente en conflicto y también en focos que parecían adormecidos. ¿Pensás que vamos hacia un mundo todavía más convulsionado?

—Muchas veces leemos y escuchamos en los medios y en las redes que se habla de un mundo incierto. Es un lugar común referirse a ello, quizás porque hay épocas en que predomina lo incierto. Esa no es ninguna novedad. La gran novedad es que estamos en un mundo plagado de amenazas de distinto tipo y creciente intensidad, porque se están erosionando los factores moderadores en el sistema internacional. Por ejemplo, el multilateralismo. Cuando funciona el multilateralismo, cuando se pueden agregar intereses, se puede llegar a moderar –y hasta revertir– una situación muy delicada.

Cuando los mecanismos multilaterales se desgastan o flaquean, por la razón que fuera, entonces la moderación no encuentra espacio y gana la pugnacidad. Además, este es un mundo hipermilitarizado. En 2022 se batió el récord en materia de gastos militares.

Cada vez hay más incrementos en gastos de defensa, en especial por parte de los Estados Unidos, China, Rusia e India. Cada vez aparecen más señales, discursos y movimientos que insinúan una mayor disposición a cruzar el umbral nuclear y ponderar el uso de armas de destrucción masiva. Después de la pandemia vino la guerra derivada de la invasión rusa a Ucrania, la guerra Israel-Hamás y la exacerbación

de fricciones en el Cáucaso, el norte de África, la península coreana, entre otros. Por otro lado, se observa un notable aumento del malestar social a escala mundial, acompañado de una situación económica global frágil. A todo lo anterior se suma el alto grado de polarización política en los Estados Unidos, Europa y América Latina, combinada con nacionalismos menos cosmopolitas y proyectos reaccionarios en marcha en distintos países. A la vez, la orfandad de grandes líderes reconocidos en el mundo es elocuente.

Finalmente, vivimos un deterioro ambiental gravísimo. Conclusión: todos estos son factores de inmoderación. En 1982 se estrenó una excelente película del director australiano Peter Weir, El año que vivimos en peligro. Hoy vivimos una era de inusitada peligrosidad.

2. América Latina, una región fragmentada pero (aún) relevante-

—Cuando pensamos la región, muchas veces tendemos a imaginar posibles modelos de integración. Tengo en mente, naturalmente, la Unión Europea, tal vez porque, por la mirada occidentalista que tenemos, es lo que conocemos mejor. Los

bloques de países pueden tener otra potencia a la hora de negociar o en cuanto a influencia, pero la asociación también puede generar crisis de diversa índole porque en cierta forma la independencia de cada país en materia económica y de reglas de orden más general queda subordinada a la supraestructura. Pese a estos riesgos, y recordando que asistimos a un momento histórico en el que la democracia, como sistema, está jaqueada, ¿es posible hoy pensar que un país se puede salvar solo?

¿Cómo ves, en este sentido, a América Latina hoy? ¿Hay un bloque ahí, alguna clase de alineamiento, o somos apenas un conjunto de países que comparte una porción del planeta?

—Empezaría por decir que es usual en la comunidad académica y entre líderes políticos señalar que los problemas de la democracia se resuelven con más democracia. Eso no necesariamente sucede, como hemos visto en diversas oportunidades. Los internacionalistas tenemos un dicho semejante; solemos repetir que los problemas de la integración se arreglan con más integración. Pero resulta ser que en la región seguimos teniendo los mismos problemas frente a la integración que los que teníamos en los años sesenta y setenta del siglo pasado.

¿Cuáles eran esos problemas? Un dato clave: teníamos proyectos políticos muy disímiles en los distintos países de América Latina, en general, y de América del Sur, en particular.

—Dictadura y democracia, por ejemplo.

—Por ejemplo, muchas dictaduras y pocas democracias con alternancia de partidos (en los años setenta, solo Costa Rica, Venezuela y Colombia), y proyectos políticos de signo diverso en buena parte de la región. En aquellos años, contábamos con clases empresariales que se apoyaban en el Estado y buscaban protección permanente más que temporal, lo cual generaba pocos incentivos para acordar cuestiones entre los países que pudieran ser colectivamente superadoras. Fuimos, en comparación con otras regiones de la periferia, pioneros en crear instituciones, aunque también fuimos expertos en cumplir poco de lo que acordamos. Por ejemplo, la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y el establecimiento en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Integración. Había una sociedad civil poco activa y muy distante de

las cuestiones internacionales. Existían serios problemas de infraestructura; la infraestructura de contacto con el vecino estaba

pensada más en torno a una eventual confrontación –una guerra– que para tender puentes que facilitaran el comercio, el transporte, *etc.* Mientras tanto, era evidente que los Estados Unidos jugaban aquí –a diferencia de lo que impulsó en Europa– al “divide y vencerás”; de hecho, les iba bien en eso. Prevalecía el rechazo a ceder soberanía, lo que implicaba aceptar la autonomía de órganos e instituciones superiores a cada Estado. El nivel de cumplimiento de los compromisos comerciales adquiridos era francamente bajo. Las divergencias en las opciones estratégicas de política exterior y de defensa de los países eran notorias.

Diversas crisis económicas impedían cualquier avance efectivo en materia de cooperación e integración. Resultaba elocuente la insatisfacción de las naciones menores por los limitados beneficios logrados y la persistencia de asimetrías no corregidas.

Aquella primera ola integracionista registró algunos avances, pero también puso de manifiesto varias limitaciones y desilusiones.

Creo que hoy podríamos decir prácticamente lo mismo. No nos podemos integrar porque llega un gobierno de determinado signo ideológico y deja de reivindicar la integración entre pares, pues prefiere “cortarse solo” y desconfía de los vecinos. Llega otro gobierno y enfatiza un ethos integracionista en el discurso, pero no modifica sustantivamente las condiciones estructurales que pudieran facilitar un impulso integrador efectivo. Entonces, son los propios gobiernos, no ya la naturaleza del régimen político, los que se vuelven un obstáculo para la integración. En términos de infraestructura estamos francamente muy mal: el vecino puede que no sea el “enemigo”

de antaño, pero la falta de inversión sostenida y significativa para entrelazar la base física (territorial y fluvial) entre países sigue siendo una constante. Tenemos clases empresariales que siguen siendo prebendarias en la mayoría de nuestros países y que tienen baja motivación para compartir un horizonte estratégico. Tenemos sociedades civiles que están preocupadas por lo que pasa internamente, y no por vincularse más estrechamente con el vecindario.

Creamos instituciones y organismos que creemos son indispensables y de repente los abandonamos. Fundamos Unasur (Unión de Naciones del Sur) y de un día para el otro se fueron seis países y crearon un grupo de WhatsApp, Prosur (Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur), que ya nadie siquiera invoca. En 2010 se estableció la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y un

día la abandonó el Brasil de Bolsonaro para después reincorporarse con Lula. En 2006 Venezuela abandonó la Comunidad Andina de Naciones (heredera del Pacto Andino creado en 1969).

La devaluación política del SELA (Sistema Económico Latinoamericano, fundado en 1975) es patente. Llevamos más de cinco lustros diciendo que hay que relanzar el Mercosur en serio. Los países de la amplia Cuenca del Caribe (México, Centroamérica y el Caribe insular –salvo Cuba–) están plenamente integrados al mercado de los Estados Unidos desde hace décadas. Las opciones estratégicas que se vienen dibujando hace años en América del Sur (digamos, entre Colombia y Venezuela, y entre la Argentina y Brasil) no parecen ser similares y en distintos momentos, más en el arco andino que en el Cono Sur (por ahora), han provocado tensiones y distanciamientos. Lo que Karl Deutsch, un gran estudioso del tema, llamaba "las condiciones de fondo" de una integración exitosa han estado ausentes entre nosotros.

—Seguimos lidiando con las mismas problemáticas, entonces.

—Sí, exactamente, por lo que nuestras preguntas tendrían que ser bien distintas.

¿Por qué hay tanta desintegración en América Latina? Es evidente que los problemas de integración no se arreglan con más integración. En la política mundial en general, y en las relaciones económicas internacionales en particular, la integración regional es concebida como un fenómeno promisorio y productivo. La desintegración, en tanto, remite a una anomalía, sugiere inestabilidad y descomposición y se la presume improbable. Sin embargo, resulta fundamental evaluar las condiciones que facilitan su surgimiento, despliegue y profundización. En el caso del Mercosur, nos preguntábamos en un escrito con Bernabé Malacalza si no resulta imperativo precisar quiénes son los mercoescépticos,

los

mercoimpugnadores,

los

mercoobstaculizadores,

los

mercoentusiastas, los mercopragmáticos y los mercocomprometidos.

Eso es un mapeo de actores concretos con intereses y estrategias específicas que debiéramos conocer mejor para entender cómo eludir una indeseable desintegración del Mercosur.

—Recién hablabas de que parecería que nuestros países solo piensan en los vecinos en términos de recelo y no de integración. Al mismo tiempo, si observamos lo que pasa en el resto del mundo, Latinoamérica no se caracteriza por ser escenario de guerras fratricidas en la actualidad.

—Yo diría que hay singularidades latinoamericanas. Una es que, en más de ciento cincuenta años, es la región en el mundo que ha tenido el menor número, en comparación con otras regiones, de guerras bilaterales o que involucran a más de dos Estados. Visto de este modo, podemos decir que somos la región del mundo menos bélica y probablemente esa situación pueda permanecer así.

¿Quiere decir eso que somos la de menor violencia? No. Somos, desde hace años, la región más violenta del mundo, pues nos matamos entre nosotros.

Dentro de cada país, fusilamos, ejecutamos, aniquilamos. No tener un pasado y un presente bélicos es muy bueno. Tener un hoy tan violento es horrendo. Según el informe de finales de 2023 de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, el promedio de la tasa de homicidios a escala global es de 5,8 por cada 100.000

habitantes; la de Latinoamérica es de 25. Y agrego: la proporción de homicidios a manos del crimen organizado a escala internacional es del 20%; en nuestra región, del 50%.

Con un 8% de la población mundial en América Latina, acá se produce casi la mitad de todos los homicidios intencionales.

—Mientras te escucho, pienso en los riesgos que se perciben en algunos de nuestros países, incluido el nuestro, como el regreso de los militares a determinadas tareas de seguridad interior de las que fueron retirados con el regreso de la democracia.

—En efecto, lo que sí estamos viendo en la región desde hace un buen tiempo es un papel creciente de los militares en funciones que corresponden a la seguridad interna. Y

la Argentina, al menos hasta el cuarenta aniversario del retorno a la democracia, ha sido, a mi modo de ver, el principal país de la región que no ha tenido ese reflujo militarista. Ese sigue siendo un activo

nuestro, logrado por nuestra sociedad, por la democracia y por todos los partidos políticos que se sucedieron desde 1983 hasta 2023.

Hoy el grado de militarización en la vida cotidiana en México es altísimo. Los militares tuvieron y siguen ocupando un lugar prominente en el gobierno de Venezuela. Qué decir de los gobernantes centroamericanos, que los involucraron masivamente en la lucha contra el crimen organizado.

—Bueno, en Colombia.

—¿Qué decir? En Colombia; también en Perú, en Brasil con Bolsonaro. Por otro lado, los presupuestos de defensa de América Latina siguen siendo muy bajos si los comparamos con los de otras regiones del mundo. Compramos mucho menos armamento de lo que compran los países asiáticos, los del Sudeste Asiático, los de Medio Oriente y por supuesto todos los occidentales y Rusia y China. Sin embargo, las fuerzas armadas vienen cobrando un papel cada vez más protagónico en la región. En buena parte de América Latina, la transición democrática y el fin de la Guerra Fría implicaron, entre otras circunstancias, una reconsideración del papel de las fuerzas armadas en la política interna y exterior.

Progresó (en el caso de varias naciones, algunas veces a cuentagotas) el desmantelamiento del poder e influencia domésticas de las fuerzas armadas.

Hubo avances valiosos, sin duda.

—¿Puede haber algún riesgo de confrontación armada entre países latinoamericanos?

—No lo veo en el horizonte inmediato, pero en la disciplina de las relaciones internacionales se habla de dos tipos de ataques imprevistos: los oportunistas y los distractores. Por un lado, el ataque oportunista tiene lugar cuando un país aprovecha que un vecino atraviesa una situación de debilidad y lanza una ofensiva armada con la que procura conseguir una ventaja y, eventualmente, un beneficio. Por otro lado, el ataque distractor sucede cuando un país sumido en una profunda crisis interna recurre a la confrontación externa para distraer a la opinión pública y alcanzar algún dividendo político interno. Una meta esencial de la política y la diplomacia latinoamericanas es evitar “puntos calientes” en la región que puedan conducir al uso de la fuerza. Dos veces hemos estado en el centro de disputas internacionales: durante la crisis de los misiles en Cuba en

1962 y con el conflicto de las Malvinas en 1982. No debemos dejar que el caso de Venezuela sea el tercero. En Venezuela es primordial evitar lo que llamo el "efecto Bubulina". En la película Zorba el griego había un personaje, Madame Hortense, que vivía en el autodenominado Hotel Ritz, edificio que pudo haber conocido cierto esplendor, pero que se fue deteriorando paulatinamente. A ella se la conocía en el pueblo como la Bubulina. Buena parte de los aldeanos estaba a la espera de la muerte de la Bubulina para saquear el hotel. Y en efecto, es lo que ocurre cuando alguien grita que ella falleció. Uso metafóricamente esa imagen para sugerir que lo peor que puede suceder en este momento es que buena parte de los gobiernos latinoamericanos se desentienda y ciertos actores continentales y extrarregionales usufructúen la grave crisis venezolana en función de cálculos estratégicos respecto de la riqueza petrolera y mineral del país en medio de crecientes pugnas globales. Cada elección en Venezuela es tan importante para la región como las de los Estados Unidos para el mundo.

—Sí, con gobiernos debilitados que, como decías, muchas veces impulsan el conflicto externo para lograr cohesión social interna.

—Exactamente. Es lo que vivimos con el gobierno militar y Malvinas. De hecho, es uno de los casos más estudiados en cuanto fenómeno bélico distractor.

En la región tenemos a favor que siempre hemos recurrido a mediaciones diplomáticas y a tribunales internacionales para resolver tensiones y diferencias entre países. Y ha habido líderes que, en los últimos treinta años, han tenido la cabeza fría y, aun en

situaciones delicadas –pienso en lo que pasó durante años entre Colombia y Venezuela–

, lograron evitar consecuencias mayores. Pero hay un detalle que ahora debemos incluir y que es clave: el retorno de una geopolítica agresiva a escala mundial, junto a la revalorización de lo que para el Norte son recursos estratégicos que están localizados en el Sur. Por el momento, la disputa por esos recursos no ha involucrado la amenaza y el uso de la fuerza en América Latina.

—¿Cuál es el lugar que ocupa hoy América Latina en la escena internacional? Me refiero a si como región tiene un peso específico o determinante o si, por el contrario, estamos lejos de tener influencia en la agenda.

—Creo que en este punto hay un problema conceptual importante entre colegas, políticos y comunicadores que sostienen que somos una región irrelevante. No, no somos irrelevantes: hemos perdido gravitación, que es una cosa distinta. La gravitación de un país o de una región es su peso específico para participar, incidir y beneficiarse decisivamente en la agenda internacional. Algunos indicadores –entre muchos disponibles– ejemplifican esa pérdida. En 1945, cuando se creó la Organización de las Naciones Unidas, el peso del voto regional era significativo: de los 51 miembros iniciales, 20 eran latinoamericanos. En la actualidad hay 193 países en la ONU y la dispersión del voto de la región le resta influencia a Latinoamérica como bloque. Datos de la Comisión Económica para América Latina revelan que la participación latinoamericana en el total de exportaciones mundiales pasó del 12% en 1956 al 6% en 2016: los años posteriores –lo que se ha llamado la "segunda década perdida" de la región– refuerzan la noción de pérdida de gravitación. Según datos del Banco Mundial de 2021, Latinoamérica tiene la concentración de capital más extrema del mundo, al tiempo que es la región más inequitativa: para 2023, entre los 10 países más inequitativos estaban México (4º), Colombia (6º) y Costa Rica (10º).

De acuerdo con la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, en 2006, del total de solicitudes de nuevas patentes, las provenientes de América Latina representaban el 3%, mientras que en 2022 bajaron a un 0,7%.

—¿Acaso se puede ser una región no gravitante pero sí relevante?

—Sí. América Latina es relevante por varias razones. La primera, somos una zona de paz. Además, aquí no hay países con armas de destrucción masiva y no constituimos una amenaza nuclear. Y hemos sabido preservar eso con gobiernos de diferentes signos en distintos países. Eso es extraordinario. Poseemos minerales críticos que pueden facilitar una transición energética limpia. Otro activo es que somos una superpotencia

en materia de biodiversidad y tenemos una responsabilidad con eso para las próximas generaciones.

—Por las reservas que tenemos.

—Obviamente, no podemos tener políticas extractivistas que nos conduzcan a dilapidar la existencia de esos recursos. Eso tiene costos de corto y largo alcance, por lo que cualquier política prudencial debe contemplar una deliberación social y política franca, incorporar las

voces y demandas comunitarias en procesos productivos, regulaciones eficaces, tecnología moderna para proteger el ambiente y un Estado presente. En cuanto a lo que hay en la región, lo necesitamos primero nosotros como sociedad y para el crecimiento de los países.

Esos son recursos que también demandan los Estados Unidos, Europa, China, India. Por primera vez en bastante tiempo, los gobiernos del área tendrán, al menos teóricamente, una capacidad de negociación formidable, que no debe desperdiciarse recurriendo a acuerdos espurios y mecanismos corruptos. En ese marco, el desafío de la Argentina es no malgastar esta oportunidad.

—Definitivamente.

—Va a ser muy difícil crecer, tener capacidad de enfrentar los desafíos tecnológicos que se avecinan en el mundo digital, en el mundo de la innovación, en el mundo de la informática. Vuelvo a la pérdida de gravitación como un dato central y colectivo en la región. Tomemos el caso de la Argentina. Una mirada de mediano plazo nos revela la envergadura del reto. Según el Banco Mundial, en 1996, el financiamiento de la Investigación y Desarrollo (IyD) en Ciencia y Tecnología (CyT) en la Argentina equivalía al 0,419% del PBI; en 2002, cayó al 0,389%; en 2012, fue de un 0,635%, y en 2018 bajó al 0,494%. La ley de 2021 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación prevé alcanzar el 1% del PBI en 2032. ¿Qué esperar ahora del gobierno del presidente Milei? ¿Algo semejante al desinterés que mostró el gobierno del presidente Macri? ¿Aún más desdén? ¿El desmantelamiento de áreas en las que se ha avanzado mucho a pesar de las marchas y contramarchas? Hay una cuestión clara: el desfinanciamiento y la discontinuidad en las áreas de ciencia y tecnología tienen efectos onerosos y perversos sobre el crecimiento nacional y sobre las posibilidades de un modelo de desarrollo sustentable.

—¿Pensás que si hubiera una especie de acuerdo regional en relación con el aumento de la inversión en ciencia y tecnología en nuestros países, aunque fuera mínimo, podría comenzar a revertirse esa falta de gravitación?

—No lo dudo. De la misma manera que dudo de que pueda ocurrir; si pensás en América Latina como una unidad agregada, eso no va a pasar en lo inmediato.

Es bueno recordar que la Unasur estableció en 2012 un Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Sin embargo, no generó avances

significativos y se tornó intrascendente cuando varios países se retiraron de la Unión, cuando sobrevino la oleada de derecha en Sudamérica.

—¿Cómo imaginás que es posible lograr acuerdos de este tipo cuando hay tantos desacuerdos generales?

—En las relaciones internacionales se usa el término "minilateralismo", que sería algo así como un multilateralismo de pequeños números. Quizás un minilateralismo acotado en materia de ciencia y tecnología pudiera, eventualmente, prosperar. Pero eso exige un alto nivel de coincidencias de intereses y continuidad institucional.

—Un multilateralismo modesto.

—Modesto. Sobrio. Desde ese punto de vista, si tuviéramos un proyecto científico tecnológico compartido entre los países del Cono Sur, por ejemplo, con muchas más redes de investigadores circulando entre nuestros países, nuestro Conicet y otras múltiples contrapartes trabajando mucho más y en conjunto, más una inversión sostenida en los presupuestos nacionales durante el próximo cuarto de siglo, entonces, creo que algo de eso podría llegar a ser factible. Ahora, si yo pienso en América Latina como un conjunto, no lo veo viable. Tampoco si pienso en toda Sudamérica; al menos no en estos tiempos.

—Me gustaría volver a algo que mencionabas y que tiene que ver con la gravitación de América Latina en otra época. ¿Cómo conseguimos en aquel momento algo así desde la periferia?

—A ver, ¿éramos, a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, una región de la periferia? Y sí, era básicamente un mundo eurocentrado. Iba creciendo el papel de los Estados Unidos. Se volvió evidente su proyección hegemónica en el continente. Éramos periféricos, pero nuestros juristas y políticos de aquella época entendieron que el derecho era una herramienta, un recurso fundamental.

A ello se agregaba el uso de las instituciones existentes en la época; por ejemplo, las conferencias panamericanas donde varios países debatían con muy buenos argumentos el expansionismo estadounidense. El propósito era limitarlo y, de ser factible,

impugnarlo. En condiciones de unipolaridad, para los actores menos dotados no se trata de recurrir a la capacidad militar ni a acciones antagónicas y provocadoras, sino de usar diligentemente recursos "blandos". Para buena parte de América Latina a principios del siglo XX, resultaba cada vez más evidente que en el continente se iba

consolidando paulatinamente una situación de unipolaridad. Por lo tanto, varios países de la región fueron avanzando en la formulación del principio de no intervención que, con el tiempo, se volvió parte del derecho interamericano y más tarde del derecho internacional. En ese sentido, el papel de la Argentina fue relevante e influyente a través de doctrinas como la Calvo (en caso de controversias con extranjeros, estos deben recurrir a los tribunales locales, lo que permite evitar la intervención diplomática del país de pertenencia) y la Drago (ningún Estado extranjero podía recurrir a la fuerza contra una nación americana con el propósito de cobrar una deuda). Hubo grandes aportes de mexicanos, colombianos y chilenos, entre otros. Y mucho del aporte latinoamericano se expresó más tarde en la Carta de la Organización de Estados Americanos y en la Carta de las Naciones Unidas. ¿Por qué? Porque teníamos que tratar de garantizar nuestras capacidades y asegurar nuestra soberanía, la no injerencia, el no cobro forzoso de las deudas; y teníamos que salvaguardar nuestra territorialidad también. Entendimos, a lo largo y ancho de América Latina, que en el derecho había un recurso crucial, casi de supervivencia, y aportamos a eso.

—Y éramos periféricos, insisto.

—Sí, éramos periféricos. Dicho sea de paso, el papel de América Latina en el desarrollo del principio de la responsabilidad de proteger fue considerable. Es el principio mediante el cual los Estados deben prevenir y responder ante crímenes atroces, y contó con una participación importante de países de la región en su configuración; en especial, de los países del Cono Sur que dejaban atrás experiencias autoritarias y empezaban a transitar la democracia. Hoy, y esto es deplorable, el derecho internacional se ve socavado por actores poderosos; en particular, por quienes presuntamente defienden y promueven un orden internacional basado en reglas (configuradas por una minoría). Mi sensación es que esa voz expresada colectivamente y esa noción de que el derecho es un recurso esencial para los débiles se han debilitado también.

—¿En la región?

—Desde México hasta la Argentina, nuestra Realpolitik ha sido la promoción del derecho, el compromiso con el multilateralismo y la valoración del regionalismo. El problema es que el derecho internacional está siendo horadado, el multilateralismo está debilitado y el regionalismo está socavado. El desafío de qué significa hoy actuar conjuntamente debería dar forma a un ADN renovado.

Sin embargo, esto no está sucediendo y tampoco lo detecto en el horizonte cercano. Por distintas

razones,

estamos

en

un

nivel

complicado

de

fragmentación

intralatinoamericana. Paradójicamente, se da en el marco de un vacío hegemónico que –

uno pensaría– podría alentar al menos cierta coordinación intrarregional. La presunción hegemónica de algunas fuerzas y actores en los Estados Unidos sigue existiendo, pero la realidad es que su concreción está severamente dificultada por un conjunto de factores continentales y extrarregionales. El año pasado se cumplieron doscientos años de la Doctrina Monroe, cuyo leitmotiv era "América para los estadounidenses" (America for the Americans) y constituyó, en la incipiente fase de expansión de los Estados Unidos, la piedra angular de lo que se conoce en la disciplina de las relaciones internacionales como "área de influencia" o, de modo coloquial, "patio trasero".

Razonablemente, el secretario de Estado de Obama, John Kerry, anunció en 2013: "La era de la Doctrina Monroe ha terminado". No obstante, pronto regresó, para iniciar un ciclo corto. En su alocución de 2018 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Donald Trump les recordó a Latinoamérica y al mundo que, desde que la presentó el presidente que le dio su nombre, la Doctrina Monroe "ha sido formalmente la política internacional de los Estados Unidos". Ya de vuelta en campaña, Trump señaló que el Canal de Panamá "ahora lo controla China" y que eso exige una respuesta tajante por parte de Washington. ¿Qué significaría el regreso de Trump a la Casa Blanca?

¿Nuestra fragmentación regional podría, inadvertidamente, facilitar un renacimiento oprobioso de la Doctrina Monroe?

—La importancia de lo interno, otra vez.

—Cada vez más son las dinámicas domésticas, sean electorales, económicas, políticas o personales, o una combinación de varias, las que dominan la agenda de los países; entre ellos y principalmente hoy, los Estados Unidos.

—Hablaste de la erosión de la hegemonía estadounidense, pero también sabemos de la importancia del vínculo de nuestros países con los Estados Unidos, muchos de ellos ahora también tentados por propuestas económicas de China. Hay una tensión ahí.

—Hay un país que tiene una relación con los Estados Unidos distinta al resto de las naciones de la región, que es México: por la dinámica, el monto y la profundidad del intercambio comercial; por el alto nivel de inversiones que recibe del Norte; en razón de los comercios ilegales fronterizos; por los importantes vínculos en materia migratoria y ambiental entre los dos países. En 2022, México fue el principal socio comercial de los Estados Unidos (US$855.000 millones), también el principal país de origen migratorio (un 26%) y con un stock acumulado de inversiones estadounidenses de US$130.000 millones. Para que se capte la relevancia que tiene México para Washington en materia económica, los datos que corresponden a la relación Estados Unidos-Argentina fueron US$29.000 millones en comercio y US$12.600 millones en inversión.

—No se parece a ningún otro.

—No se parece, no; pero incluso en ese caso una definición de la relación con China va a ser un tema para los mexicanos hacia el futuro. Ahora, por ejemplo, seguramente van a procurarse cada vez mayores inversiones chinas, para que eso sea un motor que les permita exportar más a los Estados Unidos. Distinto es el caso de Brasil, que ha reprimarizado notablemente su economía y hoy encuentra en China un socio privilegiado, pero con el cual tiene superávit. En el caso de la Argentina, China es un socio clave con el cual tenemos déficit. Eso nos coloca en una situación distinta.

—¿Y qué pasa con la relación de la Argentina con los Estados Unidos?

—En esencia, no tenemos una agenda tan compleja como la de otros países de la región.

Además, no afectamos intereses vitales de Washington. Ello no implica que se trate de una relación sencilla. Lo que ha prevalecido es un vínculo que contiene dos modalidades habituales de desengaño: en Washington, la sensación de que la Argentina es incorregible; en Buenos Aires, la de que los Estados Unidos son fastidiosos. Toda relación asimétrica combina convergencia y divergencia. Digo lo anterior pues persiste una confusión que ya ha conducido a varios episodios desafortunados para el interés argentino y es que algunos líderes han creído, y todavía creen, que cuanto más se armonice "naturalmente" con Washington, mayores serán los dividendos de distinto tipo para el país. Si existe discordia –algo usual en las relaciones entre países disímiles–

y potenciales necesidades recíprocas, hay razones para negociar. Y me gustaría añadir otro argumento que me parece crucial: ni a los Estados Unidos ni a China les conviene la inestabilidad en nuestro país. Ni Washington ni Pekín apuestan a provocar una inestabilidad que genere un problema de reverberación regional en una Sudamérica que hoy no está totalmente incendiada, pero que hace tiempo que viene llamando a los bomberos. Advierto, sí, que en la campaña que lo llevó a la presidencia a Milei y en el inicio de su gestión, el lugar de los Estados Unidos es notable, e incluso mayor al que ocupó durante la contienda electoral.

Los viajes, los gestos y los anuncios han sido consecuentes con las preferencias y las aversiones comunicadas, una y otra vez. En ese contexto, y hasta ahora, el lugar de

América Latina ha sido residual. Aun en gobiernos que aspiraban a que la Argentina

"reingresara" al Primer Mundo, como el de Menem y el de Macri, la búsqueda de vínculos muy intensos e íntimos con Occidente estuvo acompañada de relaciones importantes con otras contrapartes: Brasil, de modo más amplio en el caso de Menem, y China, de modo parcial en el caso de Macri.

Se identificaron ambos en su momento como ejes de complementación ante la centralidad incuestionable que, para Menem y Macri por igual, tuvo Washington.

Lo ideológico se expresaba en un occidentalismo activo; lo pragmático

se evidenciaba en los vínculos complementarios. En el caso de la presidencia de Milei, ni Brasil ni el Cono Sur ni Latinoamérica parecen ser considerados de alguna relevancia, así sea práctica. Más aún, algunas de las primeras medidas de Milei en el campo internacional no parecen haber sido exigidas por Washington, sino que son producto de una convicción. Y no por ser resultado de un autoconvencimiento eso es naturalmente benéfico para el país. Obedece, a mi entender, a un diagnóstico anacrónico del mundo, limitado de la Argentina y excesivamente personal del mandatario.

—Hablamos del vínculo de nuestros países con los Estados Unidos, un país que, a diferencia de lo que mencionábamos antes en cuanto a la falta de continuidad en las políticas de Estado de nuestra región, mantuvo tradicionalmente esas políticas en materia internacional. ¿Qué representamos para ellos?

—El célebre diplomático y estratega estadounidense George F. Kennan es recordado como el artífice de la “doctrina de la contención” de la Unión Soviética, que se convirtió en la piedra angular de la política exterior y de defensa de los Estados Unidos para librar la Guerra Fría. Pero Kennan también fue uno de los arquitectos de otra gran estrategia: el enfoque de lo que llamó “dominación y disciplina” hacia América Latina.

Usualmente menos discutida, esta estrategia ha sobrevivido durante mucho tiempo, más allá de la contienda Este-Oeste. En 1950, Kennan envió un extenso memorándum al secretario de Estado Dean Acheson, en el que argumentaba que los Estados Unidos necesitaban adoptar una postura más severa en regiones con presencia de simpatizantes comunistas. Según Kennan, era importante crear incentivos para que los gobiernos de América Latina pudieran ejecutar políticas proestadounidenses. Pero los incentivos que Kennan previó no eran todos positivos. En esencia, sus recomendaciones de política se centraron en la dominación. Los Estados Unidos debían enfatizar su posición como gran potencia, mostrando que necesitaban mucho menos a América Latina que viceversa. Si los gobiernos latinoamericanos no cooperaban con los Estados Unidos, serían disciplinados, ya fuera en forma directa o indirecta. En este sentido, escribió que

“el peligro de agotar las posibilidades de nuestra relación es siempre mayor para ellos

que para nosotros”. Ese supuesto, a mi entender, ha guiado la política de los Estados Unidos hacia la región por décadas. Y me parece que un

eventual regreso de Trump a la Casa Blanca podría reactualizar, con otros referentes (China en lugar de la Unión Soviética), algunas de aquellas ideas. ¿A qué apunto con el ejemplo de Kennan? Hay gente brillante que ha aportado ideas y políticas en relación con los Estados Unidos y sus contrincantes. Pero cuando miran al Sur, revelan, por lo general, sus prejuicios y lo mucho que no comprenden de la región. Kennan es un ejemplo de esto: así como entendía profundamente a Rusia, creo que entendía poco a América Latina, o que la entendía solo en clave de peón en la Guerra Fría. Y no sería extraño que muchas

"huellas" de ese tipo de mirada, propia de aquel período, perduren, máxime cuando entre estrategas, políticos y funcionarios se sigue afirmando en Washington que asistimos a una nueva Guerra Fría.

—Allí entra también el tema de las percepciones.

—En efecto. Por ejemplo, respecto del tema de las drogas que hemos mencionado, y que profundizaremos, Martha Cottam recurre al concepto de "imagen del dependiente"

(dependent image) e "imagen del enemigo" (enemy image). El dependiente es algo indolente, inconsciente del perjuicio que produce en otros y es, además, bastante ineficiente. Ella afirma que esa imagen no solo prevalece en la burocracia estadounidense, sino que también se extiende a buena parte del público en general. Una consecuencia de lo anterior es que Washington asume que debe intervenir en los asuntos domésticos de los países para que luchen en serio contra las drogas. Y quizás uno de los más finos estudiosos estadounidenses sobre la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, en especial en cuestiones de seguridad nacional, Lars Schoultz, nos recuerda que en ese cruce entre creencias y percepciones sobresale lo que llama simplicity. Tomadores de decisión muy ocupados, con escaso conocimiento de la región, siempre inquietos por la inestabilidad, habituados a adoptar cursos de acción poco matizados antes situaciones complejas optan, finalmente, por la simplicidad.

—Hablamos de los lazos con los países de la región, pero hay un vínculo prioritario: Brasil. ¿Cómo debería plantear la Argentina esta relación?

—A pesar de que durante muchas décadas se tuvo una relación marcada por la rivalidad y con algunos acercamientos puntuales, la Argentina y Brasil nunca se comportaron como enemigos. Sin duda, la transición a la democracia permitió inaugurar una etapa distinta. En

los años ochenta, y hasta principios de los años noventa, académicos, políticos y comunicadores hablaban de que el abandono de las hipótesis de conflicto recíprocas, la creación del Mercosur y el establecimiento de la

Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, entre otros, reflejaban un símil con la relación relativamente simétrica entre Francia y Alemania. Hubo muchos avances fructíferos. A inicios del siglo XXI, y en parte por las recurrentes crisis económicas argentinas, la ilusión del símil franco-alemán se diluyó y el vínculo comenzó a equipararse a la asimétrica relación entre los Estados Unidos y Canadá. Hoy, debido a las dinámicas globales y regionales que impactan a ambos y a las coaliciones de gobierno internas, es difícil precisar la naturaleza del lazo bilateral e identificar un modelo de referencia. La disposición hacia una sociedad estratégica se ha erosionado, a tal punto que la relación se ha estancado y podría incluso retroceder dramáticamente. Por ello parece importante concebir una agenda precisa con potenciales intereses convergentes. Por ejemplo, en un mundo en el que los océanos tienen una relevancia incuestionable, hay que plasmar una política colaborativa en la Cuenca del Atlántico Sur: es fundamental evitar que se convierta en un área de disputa entre las grandes potencias. Otro ejemplo: la profundidad y variedad de los vínculos y proyectos de Pekín con ambos países es de una magnitud superior al conjunto de relaciones de China con el resto de América del Sur. Sería un sinsentido que Buenos Aires y Brasilia no generaran un marco de interlocución y colaboración para manejar esas relaciones, así como el vínculo con los Estados Unidos. Ambos pueden ampliar sus márgenes de negociación con Washington y Pekín. ¿Qué pretende realmente la Argentina del gobierno de La Libertad Avanza en cuanto a Brasil? Aún no lo sabemos ni lo entendemos, aunque Javier Milei prefirió, con sus dichos y tuits, que a su asunción asistiera el expresidente Bolsonaro y no el presidente Lula: algo francamente inoportuno e insólito. Sería bueno recordar que hoy en día nosotros dependemos más del vecino que ellos de nosotros. Pero, claro, siempre está la ilusión de que abrazarnos a Washington en particular y a Occidente en general nos deparará una gloria inequívoca.

—En términos de asociaciones con otros países, la Argentina exhibe una permanente tensión entre el pragmatismo del comercio y la ideologización de las relaciones internacionales. ¿Cómo deberíamos actuar para crecer como país y, a la vez, que esto también resulte beneficioso para el sector privado?

—Tu pregunta me permite abordar un asunto que considero

prioritario. A mi entender, hay un rasgo del mapa cognitivo de la dirigencia nacional que se repite una y otra vez: por lo general, ha primado una racionalidad binaria. Esto es, escoger A o B, ya sea para mantener el statu quo interno e internacional o para comprometerse con el reformismo adentro y afuera. Más allá de las explicaciones que uno pueda dar al respecto, lo cierto es que el poderío relativo de la Argentina no aumentó. En los años noventa, el fin de la Guerra Fría derivó en la sorprendente certeza de una perenne condición de unipolaridad en favor de los Estados Unidos. Esto llevó a estrechar excesivamente las relaciones con ese país, situación que no se vio afectada por la crisis de 2001-2002:

finalmente Washington no salió en ayuda de Buenos Aires como lo supo hacer rescatando a México financieramente en 1995. En años recientes la esperanza se centró, no sin ingenuidad, en los beneficios inequívocos que generarían estrechos lazos con China, al tiempo que se supuso que la decadencia de Occidente era inaplazable.

En el último cuarto de siglo, el poderío relativo del país continuó decayendo o se estancó, según los años que se evalúen. Ahora bien, si se observan las relaciones de la Argentina con la región, se nota también la fuerza del pensamiento binario: oscilamos entre el "latinoamericanismo" y el "sudamericanismo" como si no fuera posible concebir una diplomacia de círculos concéntricos que se suceden, amplían y yuxtaponen. El hilo conductor que, mayormente, recorre el siglo XXI en la Argentina es la reincidencia de una racionalidad binaria que ha resultado más disfuncional que benéfica para los intereses nacionales. Ahora, con un nuevo gobierno, habrá que observar si esa racionalidad se acentúa o no. Sin embargo, surge un dato inicial que lo asemeja a los gobiernos, militares y civiles, de los últimos cincuenta años: el gobierno del presidente Javier Milei parece tener ambiciones refundacionales. La archiconocida referencia a una nueva y mejor "inserción" de la Argentina en el mundo no deja de ser, en gran medida, una afirmación cándida, básicamente para consumo interno. Aseverar que, por fin, nos vamos a "reinsertar" no significa que contemos con una estrategia para hacerlo; es solo un eslogan que se viene repitiendo habitualmente en muchos comienzos de mandato. Y por supuesto se invoca –como ha sido proverbial– la existencia de un

"fracaso" previo que obliga a "recuperar" el lugar que hipotéticamente nos corresponde en la política mundial. En ese contexto, el desafío de las élites argentinas –del presente y del futuro– es cómo eludir la mencionada racionalidad binaria en un escenario global turbulento, en el que cualquier error se pagará caro. Parecería que la Argentina no

puede manejar simultáneamente relaciones balanceadas, positivas y en beneficio propio con poderes menguantes y emergentes, con referentes clave de Occidente y Oriente, con actores de distinta orientación ideológica o con los pares geográficamente cercanos y lejanos de la región.

—¿Y a qué adjudicás el déficit de pragmatismo?

—El problema principal es el dogmatismo. La ideología es usual en política exterior, pues toda política pública, incluida la internacional, se sustenta en un determinado sistema de creencias o cosmovisiones respecto de cuál es el orden interno deseable y el orden mundial preferible. Por lo general, cuando la ideología se convierte en el principal inspirador de la inserción internacional de un país, más temprano que tarde terminan asumiéndose riesgos innecesarios y costos significativos. Por otro lado, está el pragmatismo. Pero el pragmatismo es como el colesterol: hay uno bueno y uno malo. Si ser pragmático es ajustarse a las restricciones externas de manera obediente y acoplarse

de forma subordinada a los objetivos de un solo conjunto de actores (por ejemplo, Occidente), el pragmatismo será malo. Se trataría, en esencia, de un pragmatismo dependiente.

Cuando, por el contrario, ser pragmático significa asumir una conducta que elude la hiperideologización en el manejo de la política exterior, que pondera el balance entre intereses y valores, que reconoce los atributos de poder que realmente se poseen, estamos entonces frente a un buen pragmatismo. Se trata, en esencia, de un pragmatismo autonómico. Y quiero recalcar que lo ideológico y lo pragmático siempre dan forma a la política exterior de un país. La presencia de la ideología no es per se censurable, ni el pragmatismo es inexorablemente virtuoso. El problema real en política exterior es el dogmatismo. Ser dogmático es ser rígido, ingenuo y acrítico. Y esta ha sido una nota recurrente de la política exterior argentina cuando los gobiernos se han manifestado a través de posturas y propósitos maximalistas, desmesurados, inmediatistas e inflexibles. Como dijo William Osler, “cuanto mayor es la ignorancia, mayor es el dogmatismo”.

3. ¿Para qué sirve la diplomacia?

—Leí un artículo en el que hablabas de las diferencias entre

diplomacia y política exterior y dabas algunas definiciones. Decías, por ejemplo, que la diplomacia es una práctica y un arte.

—Es que, aunque la política exterior y la diplomacia están interrelacionadas, no son sinónimos. La política exterior remite a las decisiones y medidas que adopta un gobierno en el frente internacional y que resultan del establecimiento de objetivos, tanto como de una estrategia para alcanzarlos. La diplomacia, por su parte, es un instrumento que articula la política externa. Así, la política exterior apunta a un fin y es pública; la diplomacia es un medio donde predomina la discreción. La diplomacia es una práctica y un arte. La aptitud para la negociación, la capacidad de adaptarse a contextos cambiantes, el reconocimiento de entornos multiculturales y la trascendencia de la cooperación son esenciales. La diplomacia también refleja la imagen y reputación de un país; esto es, cómo quiere ser visto: ¿confiable, creíble, pacífico? (o en su defecto,

¿provocador, aislacionista, intransigente?). Las señales que emiten los altos funcionarios

–de la Presidencia y la Cancillería, en especial– inciden en la percepción de las contrapartes estatales y en sus respuestas. La diplomacia tiene que apoyarse sobre lo que se llama el "rol nacional de la política exterior". Por eso es clave la misión que se fija un gobierno: el tipo de relación con los otros países, la continuidad de los principales lineamientos internacionales en el tiempo, la claridad de los intereses nacionales que se persiguen y el estilo de la comunicación, entre otros. En ese sentido, los rasgos de la psicología individual de los tomadores de decisiones son relevantes, así como la profesionalidad del personal del servicio exterior y el ambiente en el que se desarrolla la diplomacia.

Además, la diplomacia tiene algunas "reglas de oro". Una de ellas, vital para países del Sur Global como la Argentina, es no "importar" conflictos internacionales ajenos que puedan generar perturbaciones en la vecindad y afectar seriamente los intereses nacionales; hoy, por ejemplo, la guerra en Ucrania y sus potenciales derivaciones, así como el enfrentamiento entre Israel y Hamás, que podría desembocar en una regionalización de las múltiples tensiones en Medio Oriente. Resulta clave –y mucho más cuando un país no controla las variables principales y decisivas– no internalizar guerras internacionales y lejanas. Conocemos el legado de buenas y malas "prácticas".

Entre finales de los años setenta y comienzos de los años ochenta, la "guerra de baja intensidad"

lanzada por el gobierno de Ronald Reagan en América Central anunciaba un recalentamiento de la Guerra Fría en toda Latinoamérica. Eso, en medio de incipientes

transiciones a la democracia, con la Argentina como caso de gran significación en toda la región. La creación en 1983 del llamado Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) fue esencial para procurar la distensión de la crisis centroamericana; en 1985 se sumaron, como Grupo de Apoyo, la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Para el país fue clave evitar que se reinstalase, en el plano doméstico, la dinámica confrontativa de la disputa Este-Oeste en medio de intentonas golpistas.

Muchos años después, entre 1989 y 1991, el gobierno de Carlos Menem incumplió compromisos de provisión de misiles y tecnología nuclear a países de Medio Oriente, contra un telón de fondo formado por otras cuestiones clandestinas ligadas a esa región.

Además de esto, el presidente sumó a la Argentina de manera solitaria a la guerra contra Irak, lo cual suscitó un alto grado de descontento interno. La sumatoria de incumplimientos e intromisiones en Medio Oriente podía acarrear consecuencias, máxime cuando no se tenía conocimiento ni control de variables delicadas. El servicio de inteligencia argentina no parecía estar preparado para lo que los anglosajones llaman blacklash. En 1992 se produjo el atentado a la Embajada de Israel en Buenos Aires y en 1994 el atentado contra la AMIA.

—Imagino que es imposible importar estrategias, quiero decir, las estrategias se diseñan en función del peso, la relevancia y la influencia de los países, de modo que no tiene sentido trasladar esos ejercicios porque los países, los vecindarios y las historias de los conflictos nunca son los mismos.

—Un concepto clave en la disciplina de las relaciones internacionales es lo que entre los estudiosos se denomina grand strategy. La gran estrategia remite, en el caso de los países más poderosos, al modo en que articulan su política de defensa y su política exterior. El músculo y el tacto. Remite también a la relación entre los medios disponibles y los objetivos que se busca alcanzar, por un lado, y las capacidades duras –materiales y militares– y blandas –el denominado soft power– que tienen los poderosos, por el otro.

En líneas generales, se identifica esta idea de gran estrategia como un plan. Como un mapa de ruta. Lo que con Roberto Russell tratamos de

señalar hace muchos años es que no podemos trasladar esa idea de gran estrategia a nuestro espacio latinoamericano.

Para nosotros, la gran estrategia es una lógica más que un plan de acción o un mapa de ruta. Y, dentro de ese marco, señalamos que hay dos lógicas que han impregnado el comportamiento de nuestros países: la lógica de la autonomía y la lógica de la aquiescencia. De acuerdo con la lógica de la autonomía, un país procura por medio de distintas opciones incrementar aquello que le da margen de acción, capacidad de negociación. Si sigue la lógica de la aquiescencia, un país acepta que su condición de subordinado lo obliga a adaptarse. Y, por lo tanto, no explora alternativas de inserción distintas a plegarse a un actor poderoso y se asigna escasas opciones disponibles.

¿Cuáles son las opciones que, de acuerdo con la lógica de la autonomía, me parece que

siguen vigentes hoy para nuestros países? Creo que sigue vigente, entre otras, la búsqueda de diversificación. Es decir, no solo tenemos que mirar a China o a los Estados Unidos; sino al mundo, al Sur Global, al creciente peso de Oriente en un sentido amplio. Se trata de desplegar nuestros esfuerzos políticos, y de relaciones económicas y culturales a partir de esta idea de diversificar. Lo planteo más sencillo: a mayor diversificación, menos dependencia; a mayor alineamiento, menos autonomía.

—Para poner en marcha estas estrategias es indispensable, entonces, contar con un dispositivo diplomático adaptado a estos lineamientos…

—Por supuesto que sí. Y en ese sentido me gustaría introducir un tema sobre el que poco se habla, que tampoco se analiza sistemáticamente: lo que podríamos llamar

“diplomacia de las mujeres”. Es sabido que, tanto en el campo militar como en el religioso y el diplomático, el lugar de la mujer ha estado impedido, limitado o postergado. El acceso de las mujeres a la diplomacia es relativamente reciente. Por ejemplo, en Holanda, Noruega, Francia y el Reino Unido la admisión de mujeres en el cuerpo diplomático se produjo, respectivamente, en 1927, 1937, 1945 y 1946. En los Estados Unidos hubo que esperar a 1971 para que se levantara la prohibición que impedía que las mujeres casadas pudieran ejercer como diplomáticas. La primera embajadora francesa con destino específico –Panamá– fue designada en 1972. Brasil fue de los primeros países en admitir mujeres –lo hizo en 1918–, pero

después lo prohibió entre 1938 y 1954.

La Argentina ha dado algunos pasos importantes en la materia, pero aún está muy lejos de tener una paridad mujer-hombre consistente en el manejo diplomático y un equilibrio efectivo en la asignación de embajadas. Como señala la embajadora retirada María Teresa Kralikas en una nota publicada en Clarín, en 2023 había apenas un 17,2%

de mujeres en nuestras embajadas, lo cual ubicaba al país en el sexto lugar en América Latina. Y son escasas las mujeres al frente de nuestras embajadas en los países del G7, del G20, así como en naciones clave del Sur Global. Con su discurso antigénero, no sería sorprendente que el gobierno del presidente Milei refuerce las inequidades entre mujeres y hombres en las representaciones del país en el exterior.

—En un artículo de hace un tiempo resaltabas el concepto de “paradiplomacia” a la hora de diseñar una política exterior exitosa, y explicabas que resulta fundamental este acompañamiento de agentes del Estado que no integran el cuerpo diplomático, y también de miembros y organizaciones de la sociedad civil.

—Correcto. Una definición amplia de la paradiplomacia remite a los lazos, vinculaciones y prácticas trasnacionales tanto de actores subestatales (regiones,

provincias, municipios, ciudades) como no estatales (ONG, partidos políticos, firmas, asociaciones religiosas). Me interesa resaltar, además, la cuestión de la paradiplomacia en el triángulo Buenos Aires-Pekín-Washington, y las alternativas y desafíos que genera para el Estado. Al parecer, los Estados Unidos, que habitualmente habían acompañado su diplomacia oficial con una paradiplomacia activa, han ido reforzando con los años una especie de “diplomacia de cúpula” en sus relaciones con América Latina, que se expresa en el acceso y el vínculo estrecho con las élites metropolitanas tradicionales, con los militares, con organizaciones y líderes afines. Es decir, con el establishment, en términos genéricos. Por otra parte, China, que originalmente y durante años centró su vínculo formal con las naciones de la región en clave Estado-Estado, pero acompañado por un ímpetu revolucionario a favor de movimientos que impugnaran los gobiernos constituidos, ha ido desplegando una suerte de “diplomacia de base”, sin ánimo rebelde alguno. Se observan cada vez más contactos y trato familiar con gobiernos locales, con distintos partidos políticos, con élites regionales y con movimientos sociales y culturales.

Es decir, además de vincularse con los agentes usuales del establishment, lo hacen también con diversos sujetos sociopolíticos y con fuerzas enraizadas territorialmente. No al azar, muchas de las presiones que reciben los gobiernos latinoamericanos –y la Argentina no es una excepción– para hacer más negocios provienen de provincias, municipios y ciudades que, a su vez, tienen acuerdos con contrapartes chinas. Optar por sostener relaciones distantes y destempladas con China en el nivel de la diplomacia oficial probablemente alentará más expresiones de esa paradiplomacia.

—En 2023, en una mesa de la que participaste en el CARI (Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales), señalabas, a propósito de la estrategia diplomática, que la Embajada en Madrid es muy linda y todos quieren esa plaza, pero no tanto la de Nueva Delhi, cuando hoy, precisamente, habría que tener una representación importante en la India.

—Totalmente. En 2022, el total de nuestro intercambio comercial con la India fue de US$

6400 millones. Y el intercambio con España en ese mismo año fue de US$ 3000 millones.

Sin embargo, nuestro aparataje burocrático diplomático sigue pensando en clave occidental, sin entender que debemos reacomodar los destinos de estos cuadros, y adaptar la preparación de esos funcionarios, a ambientes culturales e idiosincráticos muy distintos. Hay que recordar que 8 de cada 10 dólares que entraron a nuestro país en concepto de exportaciones en 2022 provinieron de países no occidentales. Hablo de 2022, pues ese año las exportaciones marcaron un récord, con más de US$ 88.000

millones. La diversificación comercial es muy bienvenida, pero tenemos que robustecerla con una política del aparato del Estado, del servicio exterior. El Sudeste Asiático, Medio Oriente, incluso algunos países de África, son cada vez más

importantes comercialmente para la Argentina. Por ejemplo, el comercio con Medio Oriente, Egipto y el Magreb representa el 7,2% de nuestro intercambio, y el mayor superávit se registra con los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental.

Adicionalmente, la acción colectiva con los pares vecinos es esencial. Es muy difícil que en las condiciones actuales y futuras del mundo, Sudamérica o incluso el Cono Sur pueda ganar peso internacional si

actuamos de manera dispersa. Y otra cuestión que nos debemos, no solamente para con los pares de la región, sino respecto de contrapartes extrarregionales, es adoptar una postura asertiva a la hora de moderar las tensiones entre China y los Estados Unidos. A nosotros no nos conviene que esa contienda se intensifique cada vez más y que se asiente en la región. Tenemos que buscar espacios, acompañantes y gestiones para que estos dos gigantes no solamente convivan, sino que colaboren en temas vitales para la humanidad.

—¿Y qué acción imaginás que pueden llevar a cabo la Argentina o Sudamérica para lograr eso? Suponiendo que pudiéramos ponernos de acuerdo con otros países,

¿cómo se puede hacer para evitar esos choques?

—Creo que hay varios medios disponibles porque hoy existen temas que son de carácter global. Empezando por el cambio climático. No hay forma de pensar que se trata de un tema apenas nacional, ni siquiera solo subregional. Por lo tanto, ¿cómo se va a manejar la transición energética? ¿Qué tipo de adaptación va a demandar? ¿Qué tipo de inversiones de calidad se van a realizar en el mundo? ¿Cómo atraer esas inversiones cualitativas y de largo plazo, y no especulativas y transitorias? Son asuntos centrales en los cuales América Latina que, como veíamos, es una suerte de superpotencia en materia de biodiversidad y en el terreno energético, tiene que ser un interlocutor natural. Hay otros temas vinculados con la paz internacional. No debemos quedar atrapados en una dinámica por la cual se naturalice la inevitabilidad de las confrontaciones armadas, hay que evitar que la idea de una guerra entre los Estados Unidos y China se imponga. ¿Cómo es que es ineludible? ¿Quién dice que así "debe"

ser?

¿Por qué? ¿Cómo exigir a estos países y con quiénes podríamos alinearnos para que eso no ocurra? Europa podría ser un buen socio para América Latina en ese sentido, pero el seguidismo a Washington refuerza su dependencia estructural y no incentiva su autonomía estratégica. Sin duda, otros países en Asia y África también tienen interés y podrían sumarse entonces a un esfuerzo colectivo en aras de reducir las posibilidades de que se desate una gran guerra, lo que sin duda sucedería si Washington y Pekín colisionaran. Existen otros asuntos de enorme impacto en las relaciones internacionales actualmente dominadas por la geopolítica: por ejemplo, la importancia de los océanos y de los polos. Evitar la militarización de la Antártida es fundamental para la Argentina,

así como impedir que el Atlántico Sur se convierta en espacio de confrontación entre grandes potencias. En esa dirección, resulta prioritario identificar con quiénes podemos vincularnos más estrechamente para obstaculizar o frenar escenarios de disputa en nuestra vecindad inmediata. A lo que estoy apuntando es a segmentar y priorizar temas, desagregar y seleccionar socios adecuados según asuntos. En ciertos temas va a haber unos socios. En otros temas habrá unos distintos. Habrá temas vitales y otros menos preeminentes. Habrá que sopesar asuntos bilaterales y su cruce con las relaciones binacionales con distintos países. Habrá que aportar a un remezón del multilateralismo. Todo lo dicho, sin duda, exige diseñar una mapa de ruta de mediano y largo plazo; algo que no es usual en nuestra política exterior. Y me atrevo a decir que el enunciando de una “doctrina de política exterior” del actual gobierno no es más que una racionalización anodina de su hiperoccidentalismo.

—Te escucho y pienso cuánto peso tiene la necesidad de profesionalización de los cuadros que están a la cabeza de estas cuestiones. Embajadores políticos vamos a tener siempre, y en determinados países es lógico, forma parte de una tradición y es legal. Pero se necesita gente experta, que conozca los temas. ¿Cómo está la Argentina en este punto si uno piensa en los últimos años?

—Los países tienen costumbres idiosincráticas, burocráticas y políticas en el manejo de la diplomacia. En los Estados Unidos, desde la Segunda Guerra Mundial, aproximadamente el 30% de los embajadores son políticos, ya sea en administraciones demócratas o republicanas: el récord histórico se produjo durante el gobierno de Trump, cuando en un 44% los embajadores fueron políticos. En muchos países europeos, entre otros Alemania, los embajadores de carrera son 9 de cada 10. En Chile, predomina la práctica de designar un 80% de embajadores de carrera y un 20%

políticos. En 2023, en el caso de Colombia, de los 88 nombramientos en el exterior (embajadores y cónsules), 55 no pertenecían a la carrera diplomática y consular. En la Argentina, a partir de un decreto del gobierno del presidente Menem, existe un límite de 25 embajadores políticos.

Por otro lado, hay países que están a la vanguardia y le otorgan un lugar decisivo en sus aparatos diplomáticos a la cuestión de género. Suecia se convirtió, a finales de 2014, en el primer país en el mundo en adoptar explícitamente una política exterior feminista. A partir de ese momento el gobierno anunció que la igualdad entre mujeres y

hombres sería un objetivo fundamental de su política internacional. Ahora bien, no tengo la impresión de que la decisión de ingresar a la OTAN haya sido el resultado de la política exterior feminista de Estocolmo.

—¿Percibís un atraso en relación con cuestiones más técnicas como el dominio de idiomas menos convencionales o la destreza en el manejo de las tecnologías? ¿El servicio exterior argentino está avanzado en esas materias?

—Hay que generar interés en los diplomáticos y diplomáticas por determinados destinos. Hay que usar los medios tecnológicos acordes para contribuir a una mejor profesionalización de nuestro servicio exterior. Los embajadores no hacen los negocios; pero sin embajadores, no hay buenos negocios. Es decir, los negocios suceden cuando hay buenos funcionarios que responden a un diseño estratégico de la diplomacia del país. Y en ese sentido es clave, otra vez, valorar el papel de los diplomáticos. Se va a necesitar personal muy calificado, muy dotado, muy actualizado. Creo que en la Argentina hemos sabido preparar un buen grupo de profesionales que hoy tienen una presencia destacada en los ámbitos multilaterales. Eso es muy importante: que a la cabeza de un organismo, o una entidad, o un foro multilateral haya una argentina o un argentino. Y eso se logra gradualmente; si el multilateralismo es un medio esencial para la política exterior de un país, hay que calificar al personal diplomático y prepararlo para desempeñarse en esos foros. Por ejemplo, en la Argentina tenemos una expertise muy calificada en materia nuclear. Cuando se tratan nuevas convenciones o nuevos protocolos en esta materia, nuestro país siempre está representado. De hecho, un argentino, Rafael Grossi, se desempeña como director general de la Organización Internacional de Energía Atómica desde 2019, y ha sido reelecto para seguir al frente del organismo. En 2022, por primera vez, un argentino, Federico Villegas, fue escogido para presidir el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En 2023, Celeste Saulo fue nombrada secretaria general de la Organización Meteorológica Mundial, y ese mismo año Frida Armas Pfirter fue designada como jueza del Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Lo que quiero señalar es que hay que valorar y validar el trabajo diplomático y, en particular, la posibilidad de ocupar lugares clave en foros, organizaciones y tribunales internacionales. Tenemos dificultades. Tenemos lastres.

Pero confío en que esos lastres y esas dificultades puedan superarse si se selecciona y designa personal diplomático diligente. Y también acá cabe un paréntesis: si la Argentina quiere que ciudadanos suyos

lleguen a puestos clave en el ámbito multilateral, debe ser muy cuidadoso con sus relaciones bilaterales. No sea cuestión de que la búsqueda de lazos estrechos con unos pocos países en particular y un posicionamiento temático descaminado afecte la posibilidad de ampliar las designaciones en los foros multilaterales.

—¿Existen en otros países consejos integrados por exministros de Exterior?

Me refiero hay si hay espacios de excancilleres a los que se consulte en determinadas circunstancias, a la manera de un consejo de sabios.

—En Colombia existe la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales, creada en 1993 e integrada por los expresidentes de la República elegidos por voto popular, tres miembros elegidos por el Senado de la República, tres por la Cámara de Representantes y dos designados por el presidente. Constituye un espacio de consulta y aporte sobre temas de suma importancia. Por ejemplo, Colombia ha experimentado durante estos últimos años una tensión diplomática con Nicaragua por cuestiones vinculadas con los límites marítimos; durante todo el proceso, los presidentes de turno convocaron a esa Comisión. Añado, a la vez, que son importantes los debates legislativos en materia de política externa. Con Federico Merke publicamos hace unos años un análisis que toma la política exterior como un ejemplo de política pública y, en ese marco, estudiamos el papel del Congreso. Encontramos que dos dificultades que aparecen habitualmente en América Latina se manifestaban de manera elocuente en la Argentina: por un lado, la falta de articulación institucional y la escasez de recursos técnicos y humanos que permitan convertir al Congreso en un espacio de discusión y legislación en materia de política exterior; por el otro, el bajo rendimiento electoral que trae discutir la agenda internacional del país.

—Por ejemplo, el tema de abandonar los BRICS cuando recién acababa de aceptarse la invitación debió discutirse en el Congreso, imagino.

—Perfectamente se podían haber hecho audiencias en el Congreso, se podría haber organizado un debate, se podrían haber pedido aportes a la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa en el Senado o en la Cámara de Diputados. Hay muchas cosas que se pueden hacer para socializar cuestiones de política exterior y eventualmente lograr un apoyo mayoritario para una decisión. Lo que pasa en la Argentina también pasa en el mundo: ha habido una radicalización, en varios

casos asimétrica, de las posturas sobre política exterior, y esto sucedió a la par de la polarización política que hemos visto en el último cuarto de siglo en Europa, en los Estados Unidos, en América Latina.

Apareció Trump. Apareció Bolsonaro. Apareció Milei. Aparecieron tantos otros. Ahora bien, cuando uno analiza ese tránsito a una mayor polarización, también nota que los temas de política internacional se han vuelto más contenciosos. Es decir, hay una radicalidad en la forma de abordarlos. Por ejemplo, en los países del arco andino, los candidatos de derecha han impugnado a sus contendientes señalándolos como la puerta del ingreso del "castrochavismo" a sus naciones. Eso no era habitual en nuestra región, pero en los últimos tres lustros lo ocasional se tornó rutinario, y ahora viene acompañado por tuits personales y, en algunos casos, insultantes.

—Decís que lo que se percibe es una polarización interna y una radicalización hacia afuera.

—Sugerí que en muchos casos la radicalización en política exterior es asimétrica. No es que, por ejemplo, en un contexto electoral dos partidos defienden propuestas de política exterior totalmente antitéticas, sino que una contraparte introduce iniciativas desmesuradas y provocadoras. La última contienda presidencial entre Sergio Massa y Javier Milei reflejó eso en el tratamiento de los temas de política exterior por parte de la centroderecha (Massa) y de la derecha radical (Milei). Nunca hubo una izquierda políticamente competitiva que incidiera en el debate sobre la inserción del país en el mundo.

—Una combinación complicada de polarización política y radicalización asimétrica.

—Sí. No soy de los que reclama y bendice las llamadas "políticas de Estado".

Mientras en el interior de un sistema democrático tramitar pacíficamente un conflicto es una condición vital, en política exterior los consensos plenos son anhelos ilusorios. En el nivel doméstico existen grupos, clases y partidos con preferencias e intereses diversos, en algunos casos contrapuestos y en otros antagónicos, que se expresan en la política exterior. Sí pienso que sería factible – en determinadas condiciones– alcanzar una convergencia acotada en torno a ciertos asuntos específicos. Si hay algo anticasta, es la mejora y protección de los intereses de las mayorías ciudadanas; insisto: de las mayorías, y no de minorías influyentes. En el marco de una

democracia, los objetivos principales de una política exterior basada en los intereses nacionales apuntan a la supervivencia del país, la prosperidad material, el bienestar social, la convivencia política y la autonomía internacional. Los logros pírricos y simbólicos no son triunfos reales; son apenas transitorios y reversibles. Los avances parciales, menos glamorosos pero sólidos, pueden generar, a largo plazo, más beneficios. Para ser breve y diáfano: no hay que romperlo o refundarlo todo. Y, de hecho, hay asuntos en los que la Argentina ha asumido compromisos en los foros internacionales y debería continuar en esa senda.

Me refiero al papel activo de nuestra diplomacia en la concreción de convenios, tratados y protocolos vinculados con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Uno de ellos fue la Convención de Liubliana-La Haya sobre cooperación internacional en la investigación y enjuiciamiento de crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y otros crímenes internacionales. Junto con Países Bajos, Bélgica, Eslovenia, Mongolia y Senegal, la Argentina fue un impulsor de este instrumento, que se negoció durante más de una década. En este sentido, fue muy importante que el 15

de febrero de 2024 el nuevo gobierno lo firmara.

—En la Argentina se da la triste particularidad de que, al ser un país en deuda, las relaciones exteriores se empastan y las estrategias quedan teñidas por las necesidades económicas más que en otros países. ¿No es perjudicial que otras carteras

intervengan, ya no para asesorar sino para dar instrucciones sobre política exterior?

¿Las decisiones no deberían seguir concentradas únicamente en la Cancillería?

—Esto nos remite al tema de la autonomía. Históricamente prevalecieron tres elementos para ejercerla: una coyuntura propicia; recursos efectivos y voluntad política para aprovechar oportunidades, y la referencia a un “otro” –esto es, a los Estados Unidos–, por lo general en clave de oposición o contradicción. ¿Cuál es la vigencia de esa autonomía? Creo que es oportuno repensar esta cuestión. Las transformaciones mundiales, regionales y nacionales han sido colosales. Como ya hemos dicho, en el escenario internacional sobresale una aguda rivalidad entre los Estados Unidos y China.

A la vez, aumentan las restricciones y se acotan las oportunidades; en

especial para regiones como Latinoamérica, que han ido perdiendo gravitación. Además, la autonomía ya no puede ser concebida en referencia a un solo “otro”, los Estados Unidos, sino que debe conceptualizarse también respecto del otro “otro”, China. Esto significa evitar respecto de ambos el antagonismo o el distanciamiento, y procurar ampliar el menú de opciones estratégicas a disposición. Mientras tanto, en la Argentina se han erosionado la base productiva y el papel rector del Estado; la capacidad científico-tecnológica endógena es baja; la ausencia de crecimiento precede al debate sobre el modelo de desarrollo; la Cancillería ha cedido competencias a otros ministerios, como el de Economía, en el manejo de los asuntos externos, y se ha debilitado la autoestima.

—Estuvimos hablando de cómo intervenir para evitar el choque entre las dos potencias, pero también estamos viendo que necesitamos que los Estados Unidos hagan el guiño para que el Fondo Monetario siga con nosotros mientras China es el segundo destino de nuestras exportaciones.

Todo esto exige un equilibrio soberbio, además de inteligencia e ingenio.

¿Cómo deberíamos conducirnos?

—Se trata de poner en práctica la “diplomacia de la equidistancia”, en línea con el análisis de Ang Guan Teo y Kei Koga en su estudio de 2022. Se apunta a producir una señal –un mensaje– que transmita a los Estados-destinatarios la voluntad del Estado-emisor de permanecer independiente. La producción de este mensaje se acompaña con el diseño de opciones estratégicas variadas en el marco de la política exterior, que vuelven verosímil el mensaje enviado a las contrapartes. El mensaje sería algo así como:

“No me exijan posicionamientos a favor de uno o de otro: esa es su preferencia, pero no la mía”. E implica mostrar con hechos que el país tiene la disposición a adoptar un rol activo. Es importante también mostrar que el país persigue múltiples intereses y que su

prioridad es satisfacerlos, para lo cual se asociará con el o los países que a tal fin resulten más convenientes. El punto es que esa diplomacia de equidistancia se ve erosionada cuando un país va perdiendo capacidades, y debe ser abandonada cuando un gobierno se abraza obstinadamente a una de las partes. En este escenario, lo que pasa a predominar es la diplomacia de la supeditación.

—Y la Argentina es un país endeudadísimo, lo cual nos debilita.

—Bueno, parte de estar endeudado es haber perdido poder. Por otro lado, la descoordinación en el frente internacional mina la posición del país. Doy un ejemplo: existía el proyecto de colocar un radar para uso civil y militar por parte de una compañía británica en Tierra del Fuego. Para ese efecto se publicó una disposición en noviembre de 2022. Se puso freno al proyecto en agosto de 2023.

La primera decisión, ¿fue de la Cancillería? No. ¿Fue del Ministerio de Defensa?

No. Quien había autorizado la instalación de ese radar había sido un secretario de bajo rango de la Jefatura de Gabinete durante la gestión de Juan Manzur.

¿Quién lo autorizó? ¿Hubo alguna vez un contacto entre Defensa, Cancillería y Jefatura de Gabinete, lo cual habría sido lógico, para evaluarlo? ¿Se hizo un análisis de contingencia, se pensó en cuáles eran los motivos por los que esa firma británica quería instalar su radar en Tierra del Fuego, que es un lugar sensible? Sin más, la Argentina accedía a la instalación de un radar de la empresa LeoLabs con domicilio legal en el Reino Unido.

—Tan cerquita de las Malvinas, además.

—Se trata de un caso de estudio interesante e inquietante a la vez. El debilitamiento y la descoordinación son tales que contrapartes poderosas pueden ejercer su influencia sobre las decisiones de agentes y actores del Estado y, de ese modo, accionar sobre cuestiones clave para el interés nacional. En alguna ocasión me referí a la eventualidad de una Argentina interdicta. La interdicción es el estado al que se llega cuando un individuo ha sido declarado incompetente y se lo priva de la administración de su persona y bienes. Extrapolando la figura jurídica de la interdicción, creo que se la puede aplicar a un país. En la política mundial, la interdicción se expresa mediante la condicionalidad. Estados, actores no gubernamentales e instancias multinacionales con grandes atributos de poder le fijan a una nación con menos atributos una serie de requisitos y recetas para asegurar su inclusión dentro de un determinado esquema global. Es importante advertir que en el país interdicto una parte importante de la élite

avala la imposición de condiciones porque resulta funcional a sus intereses. Se trata de una condición relacional y no unilateral. A partir de 2018, el Fondo Monetario Internacional, por un lado, y el capital

financiero, por el otro, condicionan los márgenes de acción a tal punto que desde entonces los gobiernos parecen un sujeto heterónomo incapaz de superar la acumulación de recurrentes problemas históricos o el vértigo potenciado de la tríada inflación, devaluación y recesión.

El país se torna más dependiente y se perpetúa la mediocridad económica, la conflictividad social y la polarización política. En suma, la capacidad de decisión propia se ve severamente mermada y ello refuerza la diplomacia de la supeditación.

—Vuelvo a preguntarte por los BRICS. No llegamos a participar del bloque y ya estábamos afuera. La salida fue no solo intempestiva sino grosera en términos diplomáticos. Y con argumentos estruendosos y hasta extemporáneos. ¿Lo ves así?

— El tema de BRICS es un buen ejemplo. Diez días antes del traspaso del mando presidencial a Milei, Diana Mondino, cuyo futuro rol como canciller ya había sido anunciado, informó mediante un tuit que no ingresaríamos a los BRICS. No se publicó ninguna evaluación ponderada, ni se sabe que haya habido un cálculo costo-beneficio detrás de esta decisión. Se trata, a mi juicio, de la aplicación de lo que llamé la “doctrina Sinatra”, en referencia a la famosa canción de Frank Sinatra, “A mi manera”. Varias otras decisiones de los primeros meses del gobierno reflejan el recurso a esa doctrina.

Tengo la convicción de que el gobierno tiene una imagen superficial y obsoleta del mundo. Y vuelvo al tema que recorre este capítulo: la diplomacia es un recurso indispensable del Estado para manejar las relaciones con países y organismos semejantes, diferentes, distantes; y también con indeseables, sí, algo elemental de una política exterior realista. En realidad, a la Argentina le urge vincularse y conseguir diversos socios y compañeros para superar la honda crisis que nos afecta. Sería mejor recurrir a la “doctrina Cocker”: Joe Cocker fue el mejor intérprete de una canción de los Beatles, “Con una pequeña ayuda de mis amigos”. La Argentina necesita eso: muchos buenos amigos.

—No ocurre solo en la Argentina. Mucho de esto que estamos viviendo pasó también con Bolsonaro en Brasil.

—El programa específico de la campaña que lo llevó a la presidencia en 2018 afirmaba que los principales aliados de Brasil serían los Estados Unidos e Israel, y a la vez anunció un fuerte distanciamiento de China y una potencial revaluación del Mercosur.

Algunas de las declaraciones en materia de política exterior que Milei hizo durante su campaña fueron un calco de lo que impulsó y afirmó Jair Bolsonaro. Dicho sea de paso,

quien lea la propuesta del expresidente brasileño –O Caminho da Prosperidade– podrá comprobar eso. Los comentarios que hizo Bolsonaro contra Alberto Fernández durante la campaña presidencial en la Argentina en 2019 fueron repetidos, aunque de manera más injuriosa, por Milei, esta vez en contra de Lula, en 2023. En el fondo, si observamos con atención, Milei es más extravagante que muchos, pero tampoco es tan original.

—Sí, pero me parece que todo esto no nos ayuda ni a Brasil ni a nosotros.

—No. Creo que el límite marcado por el principio de no intervención en los asuntos internos y electorales de otros Estados ha sido cruzado desde hace años.

Y las relaciones personales entre mandatarios no son un asunto marginal para el ejercicio recíproco de las diplomacias de los países. Los gestos ampulosos y los mensajes agraviantes inciden en el estado de los vínculos binacionales, y en muchos casos el papel de los diplomáticos experimentados es hacer control de daños.

—¿Todo esto se vincula con la política interna?

—Creo que, como ya he mencionado en otro capítulo, en el mundo asistimos a la primacía de lo doméstico y ello se manifiesta en la política exterior. También dije que creo que se requiere un cierto equilibrio entre lo doméstico y lo internacional. Un gran especialista en teorías de la negociación, Robert Putnam, desarrolló la teoría de los juegos de doble nivel. Hay un espacio donde se negocia internacionalmente y donde A y B están representados cada uno por un negociador principal, que tiene además un conjunto de asesores, que a su vez se ven influidos por diferentes actores, como empresarios, sindicatos, ONG, especialistas. En un primer momento, los negociadores de A y B tienen que salir al escenario internacional y negociar. Y luego tienen que volver al escenario interno para ratificar lo que se ha concretado. Lo que fue acordado –

por ejemplo, un tratado comercial– debe ser aprobado por los respectivos Congresos.

Putnam indica que los negociadores pueden adoptar tres actitudes en el plano internacional. La primera es la de halcón: mirar a su frente

interno y tratar de satisfacer los intereses domésticos en el plano internacional. La segunda es la de paloma: ser muy concesivo en el escenario internacional. El halcón puede, entonces, conseguir el respaldo del Poder Legislativo de su país, pero difícilmente su contraparte en la negociación internacional pueda lograr lo mismo. Ergo, no habrá tratado. La paloma recibirá felicitaciones en el exterior, pero no podrá obtener el apoyo de su Congreso.

Ergo, no habrá tratado. Putnam muestra que no son el halcón ni la paloma quienes conseguirán ratificar un tratado, sino el agente. ¿Qué quiere decir esto? Esto significa que hay que entender que los negociadores deben alcanzar un cierto equilibrio: conseguir la mayor cantidad de apoyo posible en el frente interno, manteniendo

términos de acuerdo que sigan resultando aceptables para la contraparte en el plano internacional. Si usamos el aporte de Putnam, ¿qué lectura haríamos hoy del estancado

–algunos dicen "difunto"– acuerdo Mercosur-Unión Europea firmado en 2019?

—Ambos tienen que llevarse algo, lógico.

—Él tiene que llevarse algo, yo también tengo que llevarme algo. Si negociamos haciendo concesiones mutuas y sin dejar de lado que ambos tenemos que sentir que el acuerdo nos beneficia, los dos vamos a poder volver y ratificar el compromiso.

—Sí, sí, es delicadísimo.

—Eso es lo delicado y relevante de la diplomacia; no la grandilocuencia y la improvisación. Es muy exigente. Hay que tener una estrategia y un cuerpo profesional de negociadores. Las consultas atentas a la sociedad son esenciales y la aptitud de diálogo con todas las fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo es clave.

—Tenés que saber qué vas a ir a buscar de máxima y también de mínima.

—Tenés que entender eso y saber cuál es y cómo defender el interés nacional.

No dudo de que la idea de que cuanto menor el Estado, mejor es termine por plasmarse en un Estado pequeño capturado por intereses particulares; algunos de ellos probablemente basados en negocios ilícitos. Y ello es la antítesis de la defensa de los intereses nacionales.

En política interna y externa, necesitamos una lectura más rigurosa de la economía política: cui bono; quién gana, qué, cómo y cuándo.

—Y es clave el modo en que vas a traducir, para que todos entiendan, qué fuiste a buscar y qué trajiste.

—Hay que ver cómo se generan coaliciones ganadoras amplias. Y aquí también vale preguntarse si, al final del día, y en el caso argentino muy específicamente, el acuerdo Mercosur-Unión Europea reflejó los intereses de un conjunto importante de actores. Me temo que no.

—La diplomacia, lo que llamábamos "diplomacia", hoy es otra cosa.

—Lo que es perenne es que en la diplomacia, como en el ajedrez, las negras juegan.

—En las últimas décadas, varios presidentes latinoamericanos tuvieron la voluntad de convertirse en figuras internacionales y buscaron ser mediadores en conflictos internacionales. Pienso en Lula y el conflicto en Medio Oriente, por ejemplo.

—Hay una suerte de tentación en la que caen los presidentes de los países de América Latina, que quieren cumplir la función de "ser puentes". La idea de ser puente lleva implícita la noción de que el país que la ensaya tendrá el papel protagónico. Tenemos varios ejemplos. Durante los debates previos a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, México –que ya había firmado el Nafta en 1994– aspiraba a convertirse en el puente entre los Estados Unidos y América Latina. Los puentes autodesignados no funcionan bien cuando su función no es refrendada, y menos si hay intereses en pugna que lo hacen inviable. Otro intento de constituirse como puente: el caso de Brasil, junto con Turquía, en 2010, en relación con el programa nuclear de Irán, tema candente entonces (y ahora). Brasil y Turquía alcanzaron un acuerdo con Teherán por el cual los iraníes aceptaban el envío de parte de su uranio levemente enriquecido a Turquía a cambio de recibir combustible nuclear enriquecido al 20%. Se suponía que eso evitaría tener que endurecer las sanciones contra Irán. A su turno, esa maniobra diplomática de Brasil obedeció a que Obama le había hecho a Lula una sugerencia que, en gran medida, tenía los componentes del acuerdo tripartito turco-brasileño-iraní. Sin embargo, el puente entre Irán y Occidente no prosperó, porque los Estados Unidos finalmente lo rechazaron.

—Estás mencionando un conflicto de mayor envergadura o que

concitaba un mayor interés también por los países que estaban involucrados, ¿no?

—Por supuesto. En este último caso se supone que alguien había dado luz verde para seguir adelante, y después puso unilateralmente el semáforo en rojo. Pero hay otros ejemplos. Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, y con buenas intenciones ciertamente, Chile intentó ser el puente entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México). Algo que finalmente tampoco avanzó.

—Ambiciones más modestas. En eso estaban bastante mejor orientados.

Una escala regional.

—Estaban bastante mejor, sí. Pero también fracasó, en este caso porque los intereses de los países de la Alianza del Pacífico y los del Mercosur no eran coincidentes. Entonces, funcionar como un puente no es un acto de bondad de uno o de maldad de los otros, sino de clara inconveniencia o de falta de convergencia en intereses. Y Alberto Fernández se tentó en 2022 y creyó que la Argentina podía ser "la puerta de entrada

para que Rusia ingrese en América Latina". Otra vez se usó implícitamente la imagen de puente, algo que nadie solicitó ni ofreció. Ni se necesitó.

—Arrancamos con la diferenciación entre política exterior y diplomacia.

Hablamos del poco interés o del lugar casi inexistente del Congreso en las discusiones sobre política exterior, algo que redunda en el poco alcance que estos temas tienen en general para la opinión pública, salvo en casos excepcionales. ¿Qué podrías decir de los análisis, tanto académicos como de divulgación, que se hacen sobre la materia?

—Los análisis de política exterior se han nutrido de la política comparada, la economía política, las investigaciones históricas, el derecho internacional, la geografía política, las teorías de juegos y los modelos matemáticos, así como de la psicología y la sociología.

Así, conceptos provenientes de estas últimas dos disciplinas pueden contribuir a dilucidar la política exterior (contribución que no significa determinación, aclaremos).

Por ejemplo, en el campo de la psicología Sigmund Freud se refirió a la cuestión del narcisismo. Explicó que el narcisista primario tiene un tipo de comportamiento derivado de dos rasgos singulares: "El delirio de grandeza y el extrañamiento de su interés respecto del mundo exterior (personas y cosas)". Está claro que no se refería a una perversión, sino a la megalomanía, vanidad e insensibilidad, más notoria en el narcisista patológico.

En el campo de la sociología, Zygmunt Bauman introdujo la idea de retrotopía, esto es, un mundo ideal ubicado, en sus palabras, "en un

pasado perdido/robado/abandonado".

Esa retrotopía –concluye Bauman– "transmite la esperanza de reconciliar, por fin, la seguridad con la libertad". Distintos estudios en el campo de las relaciones internacionales de la última década han destacado el papel que desempeñan la personalidad, las psicopatologías y las emociones de los líderes, así como el peso de los mitos, las nostalgias y las Arcadias regresivas. Con base en esos trabajos, e incorporando el concepto freudiano de narcisismo y el de retrotopía de Bauman a los análisis de la política exterior, podemos extraer dos conclusiones cruciales. Primero, los rasgos individuales y las construcciones idealizadas del futuro gravitan en los mapas cognitivos y los procesos decisorios en el frente externo. Y segundo, las expresiones patológicas del narcisismo y el repliegue a paraísos perdidos romantizados pueden llevar a cometer errores monumentales en el ámbito internacional.

4. La Internacional Reaccionaria

—Hay un concepto muy interesante en el que venís trabajando, que es el de la Internacional Reaccionaria. En esta línea, la Argentina se integraría a una serie, y el país dejaría de pensarse, como sucedió durante tanto tiempo, en términos de excepcionalidad. Vimos el ascenso de Trump en los Estados Unidos, luego de Bolsonaro en Brasil (para mencionar dos países que siempre son referentes), pero aun así imaginábamos que las mayorías en la Argentina no estaban abiertas a un gobierno de esa naturaleza. Me gustaría que desarrollaras un poco la idea detrás del concepto.

—En efecto, he venido explorando el tema; en especial desde 2018, cuando se produce la elección de Jair Bolsonaro en Brasil y a raíz del análisis del primer bienio de la presidencia de Donald Trump. Aunque parezca anecdótico (pero quizás útil a la luz de lo que sucedió en los primeros días del gobierno de Javier Milei), en sus días iniciales de gestión Trump firmó seis órdenes ejecutivas mediante las que, entre otras cuestiones, revocaba la reforma del sistema de salud del presidente Obama (el llamado Obamacare), abandonaba la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (Trans-Pacific Partnership), y reforzaba la seguridad fronteriza, incluida la ampliación de un muro entre los Estados Unidos y México. La idea era (es) dar una señal contundente de que se llega con un

proyecto; un proyecto que no es solo político, económico, sino también cultural. Los gestos, los anuncios, las palabras de este tipo de líderes invitan e invocan una cruzada social profunda: hay algo que extirpar y algo distinto que imponer así ello derive en una situación colectivamente catastrófica. Ahora bien, creo que siempre hay que poner un lente histórico y comparativo que nos permita situar el hoy en una trama de más largo plazo. En el sistema internacional existió un período que, entre otros, Samuel Huntington denominó la “primera ola de la democracia”, y que según él se extendió entre 1828 y 1926, aproximadamente. Es muy interesante ver que en ese período el mundo era distinto: había unos 80 países reconocidos y, entre ellos, solo algo menos de 30 tenían procesos electorales democráticos; obviamente con restricciones muy grandes, como que no votaban las mujeres. A partir de 1926 se produjo una gradual pero dramática caída de los procesos democráticos, a tal punto que para 1942 había en el mundo apenas 12 democracias. Con la caída del bloque socialista y el derrumbe del comunismo, se esperaba que una nueva ola de democracias cubriera al ex mundo soviético, a Europa oriental, a parte de Asia, e incluso al África. La tercera ola democratizadora de Huntington, que había comenzado gradualmente en 1974, se anunciaba como irreversible. Sin embargo, aun antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, y con más fuerza después, ese escenario optimista mostró sus límites y contradicciones. Se aceleró el desmantelamiento del Estado de bienestar en los países desarrollados y se amplió la desigualdad interna en

todas las latitudes; esto originó, en particular en Occidente, agudos malestares domésticos. Tenemos, entonces, evidencia de que el proceso democrático expansivo se frena y empieza a revertirse desde la primera década de este siglo.

Esto es, tenemos cada vez menos democracias electivas, porque aumentan las autocracias o los autoritarismos y retornan los golpes de Estado (por ejemplo, en África hubo siete golpes en los últimos tres años). Y, por otro lado, vemos que aparecen procesos de retracción democrática y pérdida de derechos en democracias que considerábamos consolidadas. Creo que esto obliga a reflexionar sobre qué es lo que está pasando hoy en el nivel global. Lo primero que hay que decir es que las democracias que no se nutren, que no se fortifican, que no generan bienestar, que privilegian los intereses de grupos minoritarios mediante la concentración del poder son muy difíciles de sostener, porque aparecen la rebelión, el rechazo, el repudio, el descontento social.

Hay condiciones objetivas que muestran que hay que sostener y

promover la democracia, pero no con mensajes simbólicos, sino con contenidos materiales.

Un segundo punto es que correspondería desagregar esa cuestión en términos sociales y políticos. Cuando una parte de la élite le quita su adhesión a la democracia y opta por sostener a dirigentes que proponen agendas regresivas, es muy difícil que esa parte de la élite pueda luego controlar a esos líderes.

Actualmente hay muchos liberales en el mundo, en Europa, en los Estados Unidos y en América Latina, que creen que estos personajes raros, estrambóticos, pueden ser controlados y disciplinados; que cuando ganen elecciones no van a ser tan extremistas y que van a implementar políticas sensatas. Incluso están convencidos de que, como por lo general estos líderes – salvo excepciones– no tienen partidos con tantos adeptos ni experiencia legislativa, van a tener que recurrir a ellos, que podrán tener vocería y poder de decisión en potenciales gobiernos de derecha radical. Son los liberales distraídos.

Son liberales para algunas cosas y para otras cosas se olvidan de que lo son. Son, en el fondo, liberales que están –así no sea ex profeso– dispuestos a desertar de sus convicciones en favor de sus conveniencias materiales y de sus animadversiones profundas. Creen en su capacidad de cooptar a ese outsider, de orientarlo, de explicarle cómo es la cosa, qué camino hay que tomar. Durante lo que se conoció como "primera ola democrática" había, en las democracias que se perdieron, sectores que hoy calificaríamos como liberales, moderados o centristas, o parte de la élite ilustrada, que acompañaron experiencias como estas, en parte porque siempre había algo que se

percibía como peor (en aquella época, eran los comunistas), y en parte porque se creía en la posibilidad de domesticar y encauzar a estos líderes que parecían fanáticos, pero que no lo iban a ser. ¿Quién iba a pensar que el Partido Republicano y sus votantes iban a conceder todo lo que le concedieron a Trump para que ganara, que incluso avalarían el asalto violento al Capitolio el 6 de enero de 2021? ¿Quién iba a pensar que en Brasil el conjunto de partidos de centroderecha, de centro o aquellos que conservaban algún rasgo socialdemócrata, terminaría apoyando a Bolsonaro? En fin, podemos encontrar más ejemplos. Hoy vemos muchos casos en Europa.

—La llegada de estos líderes coincide con la debacle y decadencia de los partidos más tradicionales, además.

—Durante la primera parte de la Guerra Fría, teníamos la

Internacional Comunista, la Internacional Socialista o Socialdemócrata y la Internacional Demócrata Cristiana. Los partidos no solamente constituían una forma de representación y un vehículo de participación, sino que eran la traducción de los intereses y preferencias de sus afiliados, sobre todo dirigidos a lo que en aquel momento era la expectativa alcanzable de un Estado de bienestar. Esto fue diluyéndose de manera muy drástica y, terminada la Guerra Fría, estas Internacionales dejaron de ser punto de referencia. No convocaban.

Los partidos mismos empezaron a desintegrarse. Cambiaron de nombre. Comenzaron, en algunos casos, literalmente a desaparecer.

—Sí, se esfumaron.

—Los socialistas y socialdemócratas en Europa abrazan tanto el mercado que van abandonando su capacidad crítica respecto del capitalismo, así como su voluntad de movilizar a su proverbial base política. Los comunistas se rediseñan, pero tampoco tienen posibilidades de transformar la herencia del proyecto comunista no realizado. Lo que empezamos a ver son esbozos de otros modos de articulación de intereses a escala transnacional, que dan lugar a lo que denomino una "Internacional Reaccionaria"; es decir, proyectos domésticos en los cuales las ultraderechas tienen una voz cada vez más audible, colocan los escasos resultados del progresismo de los años noventa a la defensiva, y avanzan con iniciativas intolerantes que tratan de poner en entredicho y revertir algunos de los logros alcanzados en particular en cuestiones de género, derechos de las minorías, preservación de ámbitos de protección social, políticas ambientales, *etc.* Dos dinámicas reflejan la actitud reaccionaria hacia los cambios de largo plazo. Primero, una mirada frente a la historia, la política, la moral y la cultura en clave de pérdida, de desengaño y de frustración. Prevalece la glorificación de un pasado presuntamente mejor, ordenado y seguro. Subyacen la nostalgia y la convicción de superioridad moral; por eso, la alternativa propuesta es recrear el pasado pero con un

horizonte de drástica transformación. La segunda dinámica es la elección de alguien a quien culpar por los males actuales. Así, el progresismo es considerado destructivo porque pone el acento sobre el multiculturalismo, la diversidad identitaria y el cosmopolitismo, entre otras cuestiones. Asimismo, se condena al comunismo (hoy inexistente) y al reformismo (muy debilitado) y se los presenta como anatemas que deben ser neutralizados o eliminados. Las herencias revolucionarias –la burguesa y la proletaria– son impugnadas por

haber instaurado derechos de distinto tipo que apuestan a revertir porque, suponen, contribuyen a la decadencia de las sociedades. Ese conjunto de ideas y valores les resulta atractivo a las personas ligadas a partidos conservadores, fuerzas religiosas, movimientos nativistas, sectores radicalizados, partisanos libertarios y grupos anticientíficos. Y encuentra eco en individuos, familias y grupos para quienes las promesas de más justicia, equidad y dignidad han sido reiteradamente incumplidas; en especial, en la posGuerra Fría. La Internacional Reaccionaria tiene elementos premodernos y antimodernos, pero con la certeza de que su pensamiento y acción salvará a Occidente; un Occidente que no entiende que hay enemigos por doquier. Un esbozo de esas creencias tiene un antecedente sombrío al menos en América Latina: las dictaduras de la región. En especial en el Cono Sur, los militares remarcaban que venían a "limpiar" las sociedades de los subversivos, a transnacionalizar sus proyectos represivos para "terminar" con los indeseables y a emprender cruzadas en el exterior en nombre del cristianismo y el anticomunismo para

"salvar" los valores occidentales.

—Todo parece indicar que las derechas y las ultraderechas de hoy no son una reproducción de las del pasado. ¿Cómo las describirías? ¿En dónde se ven esas diferencias?

—Creo que la experiencia comparada puede contribuir a comprender este fenómeno que estoy describiendo. En primer lugar, hoy la derecha vuelve a ocupar un lugar central en Occidente. Durante la Guerra Fría el acento estaba puesto en la izquierda, en sus expresiones, sus modos de acción, sus posibilidades de acceder al poder, la naturaleza de su proyecto emancipador. En la posGuerra Fría se instaló la idea de que la diferencia izquierda-derecha era anacrónica: el fin de la historia era supuestamente el final de las ideologías. En el siglo XXI, el foco está en el avance de las derechas; las radicales, que operan dentro del sistema aunque lo cuestionan, y las extremistas, que quieren modificar profundamente el sistema, llegado el caso recurriendo a la violencia directa. En segundo lugar, las nuevas derechas son más sofisticadas, menos rudimentarias que las del pasado, y combinan argumentos políticos, económicos y culturales que las acercan al "hombre común". En parte se han apropiado de Gramsci y han entendido que deben construir un proyecto hegemónico en el que el discurso tenga

un lugar central. En este punto me permito hacer referencia a un concepto de Richard Shorten, el de diatriba reaccionaria, que considero un recurso clave.

Se trata de un discurso caracterizado por una retórica simultáneamente fuerte, moralizante y vulgar, en la que resultan esenciales la digresión, la repetición y el énfasis. En tercer lugar, hay una situación objetiva que lleva a los y las votantes a apoyar líderes y propuestas reaccionarias. El fastidio social obedece a cuestiones materiales concretas y a una inequidad evidente. Ello ha ido generando zozobra, ansiedad, marginación y resentimiento. La amenaza, en algunos casos cotidiana o persistente, de una declinación irreversible en las condiciones de vida empuja al votante a identificarse con proyectos drásticos de transformación, más allá de si objetivamente los beneficios prometidos se alcanzarán o no en el corto plazo. Esto es parte de un fenómeno global de cambio, cada vez más extendido y de desenlace imprevisible. Por todo lo anterior me refiero a la existencia de una Internacional; es un proyecto que existe, al menos en los términos en los que acabo de describirlo. ¿Esto es conspiratorio?

No, para nada. No hay una persona sentada en el séptimo piso del Departamento de Estado pensando diariamente sobre esto o una confabulación de hombres blancos que se reúnen en algún lugar de los Alpes para motorizarlo, mientras Putin lo disfruta. No.

Pero es una vertiginosa concatenación de factores que viene avanzando desde hace años y se ve replicada en más y más países, triunfen o no estos movimientos electoralmente en una primera oportunidad.

—Esto que estás describiendo ya es un presente para muchos países, incluido el nuestro. La pregunta es cuál puede ser la deriva de estos liderazgos y estos movimientos, que en muchos casos están llegando al poder votados por mayorías significativas. En el marco de una evidente crisis del sistema, ganan elecciones democráticas formas políticas que descreen de la democracia. ¿Puede esto que llamás

“proyecto” de una Internacional traer beneficios para el sistema?

—Voy por partes. Como dije, no hay una conjuración, pero sí estamos ante un hecho transnacional facilitado por los vínculos personales, los grupos de interés, los contactos políticos, los recursos financieros y las plataformas de comunicación de distintos actores sociales. Pongo un ejemplo. Hay una especie de conectividad estratégica entre grupos como ciertos think tanks, pero que también involucra a algunos individuos, especialmente en los Estados Unidos.

Un caso emblemático es el de la Red Atlas (Atlas Network, creada en 1981 con el nombre de Atlas Economic Research Foundation), que lidera un entramado de más de 600 instituciones y sociedades en alrededor de 100 países, y que en la Argentina tiene unos 10 centros u organizaciones. Su propósito es reivindicar una sociedad basada en

los principios de la libertad individual, la propiedad privada, el gobierno limitado y el libre mercado. Desde 2017 ha expandido su presencia en América Latina. Otro ejemplo es la red de los hermanos Koch – multimillonarios estadounidenses que ofrecen apoyo financiero a causas ultraconservadoras en lo social y negacionistas en lo ambiental–, que promueve la ideología libertaria y cuenta con múltiples nexos organizativos, influencia político-electoral y cuantiosos fondos para ese propósito. También hay personajes como Steve Bannon, que ha contribuido a la promoción de distintos movimientos y partidos de ultraderecha en Europa y Latinoamérica. Está asimismo la Conferencia de Acción Política Conservadora, fundada en 1964 con el propósito de promover sus valores en los Estados Unidos, principalmente, y desde hace un tiempo en el mundo. En el evento de febrero de 2024 se encontraron allí Trump y Milei. Y periodistas como Tucker Carlson, que procura entablar una suerte de "diálogo global" de las derechas. Suele repetirse que Donald Trump, Jair Bolsonaro, Geert Wilders, Giorgia Meloni, Javier Milei, Marine Le Pen, Santiago Abascal, Tom Van Grieken, Nigel Farage y José Antonio Kast, entre otros, no son lo mismo: sus trayectorias personales y las estructuras partidistas que los apoyan son diferentes. Por supuesto, eso es correcto. Sin embargo, son parte de una misma familia reaccionaria que comparte aspectos clave de su perspectiva sobre el mundo, sus desprecios y aversiones, así como la dirección de muchas de sus propuestas de cambio.

Por otro lado, el telón de fondo en el que gana espacio y proyección la Internacional Reaccionaria es lo que Gramsci llamó "interregno", ese momento de crisis orgánica en el que "lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer". En tal contexto, Gramsci subraya que se manifiestan "fenómenos mórbidos". ¿Cuáles?

Por ejemplo, la tendencia a normalizar la violencia; el desmoronamiento de instituciones que parecían consolidadas; la aparición de líderes que tienen la capacidad de sintonizar con ese desencanto, con esa rabia, y por lo tanto logran imponerse políticamente con una agenda que parecía inverosímil. Hay también un conjunto de condiciones internacionales que facilitan estos procesos. A esta lectura sumaría la idea de que hay que volver a traer la lucha de clases a la discusión, porque han reaparecido pugnas de

clase por doquier. No puede haber semejante grado de concentración de la riqueza y de desigualdad sin que en algún momento eso se exprese. Si no se fortalece la democracia, si no hay canales pacíficos para conducir esos descontentos, esos vacíos y retrocesos que va generando la situación política, social y económica son aprovechados por grupos poderosos y dotados de una agenda de rechazo a la situación presente, junto con la apelación a un supuesto pasado mejor, en el que había orden, en el que todo funcionaba y la grandeza nacional era, presuntamente, notoria. En gran medida, el avance de la Internacional Reaccionaria expresa una doble crisis: la del capitalismo y la del progresismo. Retomando a Gramsci, diría que la irrupción de esta nueva derecha más prepotente, ferviente y seductora no tiene visos de liderazgo sino de dominación.

—¿Cómo explicamos lo que podríamos llamar cierta "confusión de clase"?

Quiero decir, ¿cómo explicamos que los trabajadores de las aplicaciones de delivery, para mencionar un ejemplo simplemente, y otros trabajadores que están en una situación de absoluta precariedad laboral confíen en proyectos políticos y económicos que –según todo parece indicar– no los van a beneficiar? ¿Cómo se entiende que tanta gente excluida o con necesidades básicas insatisfechas vea una esperanza en ese modelo?

—En todo el mundo, existe una juventud a la que le transmitimos a diario de diversos modos que no parece tener destino, una juventud para la cual la democracia tiende a significar menos que en el pasado. Un informe del World Values Survey sobre el período 2017-2020 mostró que, ante la pregunta de si la democracia es imprescindible, las personas mayores de edad contestaron afirmativamente; pero a medida que disminuía la edad de los entrevistados, menos personas la consideraban indispensable.

¿Por qué los jóvenes parecen insatisfechos con la democracia existente? ¿Qué les ofrece la democracia a las nuevas generaciones? ¿Significa todo lo anterior que revitalizar la democracia doméstica es imposible o innecesario? No. Por el contrario, es urgente. En especial en Occidente, y en particular en América Latina.

—¿Es la insatisfacción con el sistema lo que motoriza la carga de violencia que se advierte en la retórica, y muchas veces en las acciones, de tantos jóvenes?

—Mi impresión es que pasamos de una situación de desencanto a una situación de miedo. Yo creo que los jóvenes actualmente tienen miedo, no es que simplemente están desencantados. Y tienen miedo porque no se les ofrece nada.

Porque no pueden conseguir un buen empleo, porque los cambios tecnológicos los pueden dejar afuera y porque, incluso si consiguen un empleo, formal o informal, probablemente no puedan alquilar un lugar para vivir, formar una familia, vivir con dignidad. Mi intuición –no pretendo ser experto en el tema– es que el impulso violento que algunos sienten y expresan obedece al profundo miedo que tienen. Rompo con todo porque ya estoy afuera del sistema, del mundo del trabajo, de todo. Y creo ciertamente que eso no es solamente un fenómeno argentino.

—Pensaba que en estos años asistimos en muchos países –también en algunas provincias argentinas– a una tercerización del Estado. Estados paralelos u organizaciones que directamente reemplazan al Estado ahí donde el Estado no llega.

En este momento, lo que estamos escuchando cada vez más fuertemente es “hay que acabar con el Estado”, y al propio presidente Milei diciendo que el Estado es el

enemigo o “una organización criminal”. Hablábamos del desencanto de los jóvenes y la violencia, que también se advierte en este tipo de consignas que fomentan el individualismo. Esto también forma parte de la democracia esmerilada que vivimos.

Por un lado, vemos la foto, lo que tal vez permite hacer un diagnóstico. Por otro lado, habría que pensar si hay alguna salida para eso.

Una salida humanista, quiero decir. Para no indagar solo en lo negativo, me gustaría saber si ves alguna alternativa para que esto que domina el presente no nos lleve a matarnos entre todos.

—Para encontrar referencias históricas que puedan resultarnos útiles a la hora de aventurar el futuro del escenario mundial, sugiero examinar cuatro experiencias de los últimos cien años. Primero, observemos el período de entreguerras. La Primera Guerra Mundial interrumpió lo que se conoce como la primera globalización (entre 1870 y 1914) y el eclipse de la primera ola democrática de la que habló Huntington. Después de 1918, avanzó el proteccionismo, se expandió el nacionalismo y aumentó el militarismo en medio de un masivo

descontento social. La Gran Depresión que siguió a la crisis financiera de 1929 se propagó en el mundo. En breve, en el período posterior a la Primera Guerra se exacerbaron distintas dinámicas conflictivas que fueron la antesala de la Segunda Guerra Mundial. Consideremos ahora el período que siguió a la Segunda Guerra. Se instaló la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y simultáneamente en los Estados Unidos y Europa se alcanzó un pacto político que entrañaba un compromiso entre empresarios y trabajadores – entre el Estado, el mercado y la sociedad– en cuanto a sus obligaciones y expectativas. Además, mediante la creación de distintos ámbitos multilaterales y de diversos regímenes internacionales, se fueron sentando las bases para una gobernabilidad mundial. Pensemos ahora la posGuerra Fría. El final de la competencia entre Washington y Moscú produjo, en particular en los países más desarrollados, una euforia notable. Se auguraba un fortalecimiento del multilateralismo, la disminución del proteccionismo y la ampliación de la democracia. Sin embargo, se aceleró el desmantelamiento del Estado de bienestar y se amplió la desigualdad interna. La crisis del multilateralismo se hizo evidente, además de que se manifestó una regresión de la democracia liberal. Fijemos la atención finalmente en el período que siguió a la crisis de 2008. La crisis financiera desatada en los Estados Unidos se expandió de manera global y condujo a la Gran Recesión que afectó especialmente a las principales economías occidentales. No cedieron los conflictos armados, la retracción de la democracia fue más evidente y el multilateralismo entró en crisis. ¿Cómo conjeturar, entonces, el escenario global pospandemia en medio de una pugnacidad creciente entre los Estados Unidos y China, de la invasión rusa a Ucrania y de la brutal y catastrófica guerra entre Israel y Hamás?

A mi entender, resulta menos probable que nuestro futuro se asemeje a lo que sucedió

luego de la Segunda Guerra y de la Guerra Fría. Quizás los años por venir se asemejen a una combinación entre el período de entreguerras y el que siguió a la crisis de 2008. No puede descartarse un escenario en el que se agraven pugnas internacionales, antagonismos domésticos, Estados impotentes, polarizaciones políticas y en el que, por distintas razones, se pospongan nuevamente reformas en materia económica, ambiental y social y se erosionen aún más aquellos ámbitos multilaterales esenciales para la gobernanza mundial. Parecen quedar atrás los ideales y logros del Iluminismo, al tiempo que viene asomando el “oscurismo”: una combinación de poderes autonomizados y fuera de control, comportamientos descabellados, pulsiones anticientíficas, apogeo deshumanizante y ausencia de

destino compartido. Evito llamarlo “oscurantismo” porque a lo que estamos asistiendo no es al imperio de lo irracional y del fervor antiintelectual, sino a la degradación de las formas de vida colectiva.

—¿Y cómo imaginás que será la actuación de la Internacional Reaccionaria en este contexto?

—El internacionalismo reaccionario podría adoptar al menos dos líneas de acción. Una variante “correctora”, que procuraría preservar algunos aspectos e instituciones del orden liberal con el propósito de “defender” a Occidente ante lo que se concibe como el acecho de China, principalmente, y por otro lado y de manera complementaria, del Sur Global. Se trataría de frenar las reformas que pudieran ampliar la participación y decisión de esos actores en foros multilaterales. Antes que potenciar acuerdos colectivos para afrontar retos globales, se reivindicaría la soberanía a ultranza. No es descartable un regionalismo retrógrado: en lugar de coexistir con un proceso de globalización cambiante, el Norte occidental liderado por Washington del que hablamos en un encuentro anterior sería una trinchera de protección. En el Sur menos desarrollado se irían consolidando gobiernos intransigentes y sectarios que no cuestionarían la asimetría de poder mundial, con un nacionalismo exacerbado en sus vecindarios. La segunda variante tendría un doble carácter “revisionista” s “restaurador”. Los principales poderes de Occidente apuntarían a una suerte de “The West First” o “Make the West Great Again” ante el avance pujante de Oriente y, en especial, de Pekín. Las reglas y principios del orden liberal serían sepultadas por los propios poderosos. La ONU y el multilateralismo serían reliquias. El uso de la fuerza se acentuaría, mientras que el deterioro de la democracia sería difícil de corregir. El Sur Global no sería un espacio ajeno a la conflictividad: sería territorio de pugna. En resumen, se pretendería retornar a un statu quo de predominio de Occidente. El avance de la Internacional Reaccionaria y de las alianzas políticas transnacionales que se vienen forjando entre actores y fuerzas distintas continúan creciendo en medio de sociedades fracturadas y

descontentas y de Estados extenuados y frágiles. No creo que el embate reaccionario sea fugaz.

—Una de las grandes banderas de la derecha radical es la lucha contra la inseguridad urbana, muchas veces vinculada con el tema de las migraciones pero siempre relacionada con la pobreza y la exclusión. Históricamente fue un tema difícil de abordar porque para el progresismo la seguridad parecía ser un patrimonio de la derecha. ¿Y hoy qué hacemos?

—El progresismo luchó siempre contra los imperialismos, cualesquiera que estos fuesen, y luchó, en particular en Latinoamérica, por la democracia. Hoy tiene que retomar ambas banderas. El progresismo argentino, parte del progresismo latinoamericano también, siempre fue muy fuerte en la lucha contra la desigualdad y a favor de los derechos humanos. Ahora bien, por alguna razón, el debate del progresismo sobre temas como la corrupción y la seguridad, por ejemplo, ha sido bastante pobre. O insuficiente. Esos son temas que el progresismo "regaló", y se los

"apropió" la derecha.

—Pero a comienzos de los años 2000 esa misma izquierda es la que llega al poder en muchos de nuestros países. Y con mucha plata que entraba por el boom de las materias primas, ¿no?

—En América Latina hay un progresismo heterogéneo; dicho con otras palabras, la categoría incluye a partidos de centroizquierda, movimientos nacional-populares y fuerzas de izquierda bajo la denominación progresista. A principios del siglo XXI, el boom de las commodities le brindó al progresismo una oportunidad casi única: ejercer el gobierno con recursos considerables. Sin duda, hubo avances y logros, pero también limitaciones, reflujos y fracasos. En materia de políticas públicas como las de salud, seguridad, justicia, educación, los resultados fueron en algunos casos magros, o poco sustentables en el tiempo. A la llamada "marea rosa" de principios de siglo le siguió un oleaje de signo contrario, conservador, de centroderecha y derecha, según el caso.

Tampoco esas experiencias fueron exitosas y en años recientes vimos otra pleamar

"progre".

Esta nueva corriente "rosada" es más light y frágil que la original y en un contexto internacional muy diferente al de principios del siglo XXI, con lo cual no es sorprendente que despierte nuevamente un reflujo en la dirección opuesta.

Ahí, el ejemplo argentino pasa a ser un caso testigo, pues ahora se trata de la llegada de una derecha-derecha. Como sugiere Max Zweig, finalmente la Argentina tuvo su

"catarsis reaccionaria".

—¿Y puede llegar a suceder que con estas nuevas formas de la

derecha se resuelvan cuestiones económicas o industriales, que exista un mayor bienestar económico, pero que la democracia se vaya desintegrando como sistema? ¿Podría ocurrir algo así?

—No lo sé. América Latina es un caso singular. La región conoció un proceso de descolonización anterior al resto de lo que era el mundo de la periferia.

Latinoamérica adoptó valores liberales antes que muchas sociedades y sigue siendo el referente meridional de Occidente. Eso hace que no sea tan fácil imponer modelos autocráticos, modelos tiránicos y que, cuando aparecen gestos y acciones autoritarias –

por lo menos, después del proceso de redemocratización que toda la región experimentó en los años ochenta–, no resulte fácil sostener y conseguir el apoyo continental a lo que llamo "variaciones de neogolpismo". El golpe de Estado tradicional en la región tenía lugar con el ejercicio de la violencia por parte de las fuerzas armadas, la iniciativa y el apoyo de diversos sectores sociales, y el impulso o tolerancia de un actor externo (por ejemplo, Washington); el golpe se dirigía a reorganizar las ramas de poder y apuntaba a fundar un orden alterno. El "nuevo golpismo" puede ser formalmente menos virulento: estaría liderado por civiles, con soporte implícito o complicidad explicita de las fuerzas armadas y/o de seguridad, mantendría una cierta apariencia institucional, no involucraría necesariamente a una potencia y pretendería resolver, al menos de entrada, una impasse social o política potencialmente ruinosa.

Hemos conocido ensayos de ese tipo en la región, como el caso de Honduras en 2009, pero fueron experiencias insostenibles. Cabe anotar, sin embargo, que en los últimos tres lustros los golpes de Estado en su modalidad clásica han retornado con fuerza en Asia y África; es un detalle para tener en cuenta. Digo esto pues Occidente tiene hoy una disposición a convivir con ellos –en especial por la creciente influencia de Rusia en África, por ejemplo–, a pesar de sus amagues de críticas.

—Imagino que no hay una respuesta única, pero si yo te preguntara por qué no nos inmunizamos en la Argentina luego de conocer las experiencias de los Estados Unidos y de Brasil con Trump y Bolsonaro, ¿qué me dirías?

—Creo que la idea de que "allá está pasando algo peligroso, pero yo me tengo que sentir satisfecho con este nivel de democracia que tengo" quizás nos aplacó, nos hizo sentir seguros de que no nos

pasaría. Yo soy exponente de ese error.

Vuelvo al comienzo de este capítulo. La elección de Bolsonaro me estimuló a estudiar el fenómeno de la Internacional Reaccionaria. De hecho, el 6 de diciembre de 2018, se publicó una entrevista que me hizo la revista Crisis cuyo título era ese: “La Internacional Reaccionaria”. Pero cinco días antes, el 1º de diciembre, escribí en La Nación una columna cuyo título era “Este país es tierra infértil para un Bolsonaro”. Allí comparaba la Argentina con el Brasil de ese momento. Decía, entre otras cosas, que en la Argentina no había elementos que sí estaban presentes en el Brasil de entonces: no había aquí crisis institucional, el sistema de partidos, aun debilitado, no había colapsado y existían el peronismo y el radicalismo como anclas partidarias, todo lo cual hacía pensar que, pese a la creciente crisis económica, la recesión podría morigerarse.

Señalaba también que en la Argentina había una cultura política distinta, que era un país movilizado, que rechazaba las jerarquías de clase y tenía una agenda de derechos humanos amplia. Como se ve, “no la vi venir”. Como Fillol, que no pudo advertir el gol de tiro libre de Rubén Suñé en aquel partido de 1976 en el que Boca le ganó a River, y gracias al que nos llevamos el campeonato de ese año.

5. La religión: una nueva y vieja pieza de la política internacional

—En la segunda mitad del siglo XX, que es cuando muchos de nosotros nacimos y crecimos, vivíamos en un mundo en el que la religión estaba reservada al ámbito privado y había un consenso mayoritario acerca de la separación entre Iglesia y Estado. Seguramente, la fuerza de las ideas de izquierda durante la Guerra Fría tenía bastante que ver con ese consenso.

Pero ya hace rato que ese acuerdo comenzó a resquebrajarse, y hoy asistimos a la emergencia de ideologías ligadas a fundamentalismos religiosos que se suman a las dos guerras en curso, en las que la cuestión religiosa y de los valores influye decisivamente. ¿Cómo ves este escenario?

—Para los estudiosos de las relaciones internacionales, al menos de acuerdo con las perspectivas más convencionales y durante mucho tiempo, la religión y lo religioso eran considerados como epifenómenos y un campo marginal de investigación. El enfoque prevaleciente en Occidente ha sido estadocéntrico, eurocéntrico y

cristianocéntrico, marcado por el gradual proceso de secularización y la primacía de factores tangibles (militares y materiales) en la política mundial y las relaciones exteriores. Durante la Guerra Fría, las cuestiones de fe se identificaron como parte de la “baja política”, ante la preponderancia de la “alta política” de la disputa Este-Oeste y el papel de la defensa.

Sin embargo, eso no debe llevar a confusiones: los asuntos ligados a la religión siempre estuvieron presentes en la política mundial. Por ejemplo, como mencionamos en el capítulo anterior, existía la Internacional Demócrata Cristiana, con importantes y variados grados de influencia en países europeos y latinoamericanos; distintos movimientos pacifistas en múltiples naciones contaron con el respaldo de líderes y grupos religiosos; el Vaticano –en especial durante el papado de Juan Pablo II– tuvo un papel relevante en la caída del comunismo en Europa Oriental; la mediación papal en el conflicto del Beagle entre Chile y la Argentina fue vital; las posiciones frente a los derechos reproductivos y sobre la familia en el marco de la ONU estuvieron marcados por las posturas religiosas de diversos gobiernos; la dictadura militar argentina aseguraba que su proyecto (nacional e internacional) se fundaba sobre valores cristianos; las tensiones en Medio Oriente estuvieron atravesadas, entre otras cuestiones, por sistemas de creencias distintas y en pugna; la guerra civil en la ex Yugoslavia tuvo un fuerte componente religioso; algunos movimientos terroristas fundamentaban la legitimidad del recurso a la violencia en su credo; distintos países intentaron usar la religión como parte de su repertorio de soft power y los lobbies de origen religioso han sido y siguen siendo influyentes en los Estados Unidos. A esto se suman el avance de megaiglesias en el Sudeste Asiático, los usos de la religión en la política rusa, *etc.* Para simplificar, el vínculo religión-política (interna y externa) estuvo

presente mucho antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001. A lo que asistimos hoy es, en muchos casos, a una multiplicación y exacerbación de fenómenos en los que la dinámica religiosa está vigente e incide, en ciertos casos, de manera significativa. Y

no solo en función de una lógica de pugnacidad, sino también en cuanto a la posibilidad de acercamiento y distensión a través del diálogo interreligioso. A su turno, en un escenario internacional en el que la política identitaria ha ido cobrando más centralidad y cuestionamiento, la dimensión religiosa de las identidades ha ganado en visibilidad.

Ahora bien, en la medida en que aun antes de la invasión de Rusia a

Ucrania renacieron las visiones y prácticas geopolíticas, y dado que la guerra “contra el terrorismo” parece ocupar un lugar menos preponderante para Occidente, lo religioso dejó de ser por un breve lapso foco de atención de la comunidad de internacionalistas. Eso no debería sorprender, pues el rol y el peso de la religión es cambiante: el contexto y el aspecto espiritual influyen en el lugar y el impacto de lo religioso en los asuntos mundiales.

—Casi como si nos empecináramos en no ver la expansión de esa dimensión religiosa e identitaria…

—En efecto. La guerra Hamás-Israel, el conflicto entre Azerbaiyán y Armenia, la persecución de los musulmanes y el supremacismo hindú en la India, la persistencia de las disputas entre cristianos y musulmanes en Nigeria, las luchas entre musulmanes y animistas en el Sahel, entre varios otros, nos recuerdan, una vez más, el vínculo entre la religión y la violencia.

—La religión pareciera surgir, eclipsarse y reaparecer como área de atención y estudio en las relaciones internacionales.

—Así es. Sin embargo, hay constantes. Siempre es importante precisar qué procuran los países en materia de política exterior, pues ello permite ubicar en un lugar nada intrascendente a las religiones. Así, los países buscan satisfacer intereses materiales (por ejemplo, para el mayor bienestar social), alcanzar objetivos políticos (por ejemplo, para asegurar la soberanía nacional) y lograr metas culturales (por ejemplo, para proyectar afinidades religiosas). De igual manera, distintos credos intentan influir en la política interna y exterior de un país, son fuente de legitimación doméstica e inciden en el mapa cognitivo de líderes en el plano interno y el internacional. Más aún, en algunos casos la opinión pública manifiesta que un país debería identificarse con una fe específica. Por ejemplo, en una encuesta de octubre de 2022 realizada por el Pew Research Center, el 45% de los estadounidenses afirmó que los Estados Unidos debía ser una “nación cristiana”; algo que, a su turno, se entrelaza con la idea extendida de que el país cobija una nación históricamente “escogida” para liderar el mundo. A esto se podría sumar la dimensión doméstica: en otra encuesta del mismo centro hecha en abril de 2020, el 49%

de los estadounidenses indicaba que la Biblia debía tener “alguna” influencia en la formulación de las leyes. En los hechos, los movimientos religiosos de distinta confesión se han propuesto tener incidencia internacional y moldear la política exterior, lo cual me lleva a ponderar si no sería factible que renacieran Estados

implícitamente confesionales.

—Insisto, nos empecinamos en abstraernos del tema. ¿Qué nos impidió ver que las religiones nunca dejaron de estar y de tener peso?

—Ese es un punto muy importante. Ha sido usual que, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre, se hablara de la irrupción sorprendente de la religión en las relaciones internacionales, como si lo religioso hubiera dejado de incidir desde hacía décadas en los asuntos mundiales. Para entonces también se había proclamado, de los años sesenta en adelante, el fin de las ideologías, de las guerras, del Estado, de la soberanía, de la geopolítica y de la historia. Al parecer, todo eso que se pensaba clausurado –pero que nunca se extinguió– ha conocido un retorno elocuente, intenso y simultáneo. Esto anticipa una superposición de tensiones y contradicciones que marcarán ineludiblemente estos tiempos tempestuosos. De hecho, el pasado –aquel donde gravitaban tanto las cuestiones mencionadas– se fue convirtiendo en el preludio de este presente. Lo peculiar es que en algún momento se pensó que eran cuestiones finiquitadas. La religión, en especial, ha permanecido como un asunto clave que incide en las políticas exteriores de los países y en la política internacional. No asistimos a un mundo plenamente secularizado en el que ha desaparecido la religiosidad. Las fuertes corrientes secularizadoras, como bien señala Hans Joas, se han encontrado con contracorrientes religiosas que han revitalizado tradiciones y generado nuevas opciones de fe.

—Imagino que los cambios demográficos tienen una fuerte influencia.

Justamente fue en los universos sociales más laicos donde se acentuó la baja de la tasa de natalidad, por ejemplo, lo que dio lugar a una mayor incidencia de nueva población nacida en países y culturas en los que tienen gran peso las religiones, incluso en sus versiones más radicalizadas.

—Por supuesto. Hay un impacto potencial en unos casos y relevante en otros: en distintos ámbitos sociales, económicos y políticos, respecto de transformaciones demográficas (migración, niveles de fertilidad, tasas de mortalidad, etc.), en materia de preferencias, hábitos e ideologías. Otra encuesta del Pew Research Center de abril de 2017 destaca que hacia 2015 el 31% de la población mundial era cristiana, mientras que los musulmanes representaban el 24% y los sin afiliación religiosa, el 16%. Según

proyecciones, para 2060 los respectivos índices serían del 31,8, el 31,1 y el 12,5%. Esto implica que mientras la cantidad de cristianos aumentaría en un 34%, los musulmanes lo harían en un 70%. ¿Qué impacto tendrá ello en la política mundial en un sentido amplio? La religión, así como la tecnología, el cambio climático y los factores demográficos serán clave en las relaciones internacionales. No son aspectos periféricos o circunstanciales: son y serán cruciales.

—Son factores cruciales, pero también objeto de acuerdos y aprovechamiento político, en muchos casos. La religión ingresó a la política como un factor de peso, influye en las decisiones y también en los votos que se van a buscar.

—En cada caso, es bueno evaluar el peso de lo religioso. Por ejemplo, el voto evangélico

–alentado por el expresidente Álvaro Uribe y los sectores conservadores– fue decisivo en la derrota del plebiscito de 2016 en torno al acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC. En 2020, Putin impulsó una reforma constitucional en la que incluyó disposiciones de carácter religioso (referencia a la fe en Dios) y sociocultural (el matrimonio se define como la unión de un hombre y una mujer). En años recientes, China ha venido desplegando lo que algunos denominan “diplomacia religiosa”, con el objetivo de mostrar al exterior la convivencia de una pluralidad de credos y de asegurar hacia adentro un fuerte control sobre las instituciones religiosas. En Israel, Netanyahu consiguió el apoyo fundamental de los ultrarreligiosos para alcanzar el gobierno, promover reformas antidemocráticas y mantenerse en el poder. En la elección presidencial de 2022 en Brasil, Lula obtuvo el voto de la mayoría de los católicos (más de 10 millones de votos de diferencia respecto de su oponente), y Bolsonaro logró lo propio con los evangelistas (más de 14 millones de votos de diferencia respecto de su adversario). Trump, por su parte, consiguió el 81% de los votos de evangélicos para su triunfo electoral, usó crecientemente un lenguaje religioso para sus propósitos estratégicos, alentó a la derecha radical y racista más religiosa para sostener su administración y cuestionar su derrota al presentarse a un segundo mandato, y priorizó la libertad religiosa en su política internacional. Hay un fenómeno singular que es objeto de creciente atención: existe una declinación global de las adscripciones religiosas; sin embargo, las preferencias de los creyentes inciden en el comportamiento electoral y los grados de polarización.

—¿Cómo analizás este tema en el presente argentino, a partir de la llegada de Milei a la Casa Rosada?

—Javier Milei es el primer presidente de la reciente etapa democrática argentina que ha incursionado en temas religiosos: insultando al papa Francisco durante la campaña

electoral, recurriendo a varias referencias bíblicas (en particular del Libro Primero de los Macabeos) en sus discursos, y convirtiéndose al judaísmo.

Ahora bien, la Federación de Iglesias Evangélicas de la Argentina y las organizaciones católicas laicas –no así el Episcopado ni la Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas– se manifestaron en contra del voto a Milei en la segunda vuelta, al tiempo que unos 4000

artistas e intelectuales judíos se expresaron en contra del "uso político" del judaísmo que hizo el entonces candidato presidencial. Eso, al parecer, no incidió en los resultados del balotaje. A su vez, el presidente les ha asignado a las llamadas "fuerzas del cielo" el destino de su gobierno (sentimiento que comparten muchos de los militantes que lo acompañan). Habrá que evaluar de qué modo, cuándo y en qué temas influye en su política interna y externa lo religioso. Sus invocaciones en materia política, el perfil de algunos funcionarios formados en universidades del Opus Dei y otros con fuerte militancia católica, las citas en los discursos que pronuncia dentro y fuera de la Argentina, las afinidades con determinados países y líderes, así como las medidas diplomáticas que efectivamente se lleven a cabo, darán la pauta de la importancia que el presidente le asigna a la religión en el plano doméstico e internacional. En términos personales, Javier Milei ha optado por una versión del judaísmo más ortodoxo y de inclinación mesiánica en lo estrictamente religioso, y por una línea fuertemente anticomunista en lo político. No sorprende entonces que en su mandato el fervor religioso y político se entrelacen y refuercen.

Cuando se haga una evaluación ponderada y rigurosa de su gestión internacional, será importante analizar si eso contribuye o no al fortalecimiento del interés nacional.

6. La guerra Rusia-Ucrania en un mundo fatigado de la paz

—En febrero de 2022, cuando queríamos olvidarnos de la pandemia, nos sorprendió una guerra que no esperábamos ni siquiera los que conocemos bastante del tema. O, tal vez, lo que no esperábamos era la magnitud de la escalada del conflicto. En rigor, aunque en sordina para el mundo, la guerra en el este de

Ucrania ya existía. Me interesa saber cómo ves ese conflicto que, por otra parte, aunque ingresó en una meseta, parece estar lejos de terminar.

—Como hice en el capítulo anterior, me gustaría poner la cuestión bajo una perspectiva histórica para ubicarnos. Lo primero sería relevar algunos aspectos del final de la Guerra Fría, que en muchos sentidos es un momento vinculado a esta guerra en Ucrania. En esencia, al final de la Guerra Fría, Occidente, incuestionablemente liderado por los Estados Unidos, tuvo una oportunidad que, a mi modo de ver, desperdició. En ese momento asomaba la promesa de un New World Order, concepto que acuñó George Bush padre a principios de los años noventa y que parecía exceder la mera declaración retórica. La idea era la de un nuevo orden en el que las diversas naciones se mancomunaran para alcanzar las aspiraciones universales de la humanidad: la paz y la seguridad, la libertad y el imperio de la ley. Por supuesto bajo el liderazgo de los Estados Unidos como indiscutible primus inter pares en Occidente. Eso nunca se plasmó o no logró finalmente desplegarse pero, en buena medida, reflejaba una tentación imperial.

Esta voluntad de primacía –entendida como preponderancia incuestionable y rechazo a aceptar el surgimiento y encumbramiento de una potencia de talla similar– sería la guía que se bosquejó a principios de los años noventa y se catalizó después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

—¿Con las ideas de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia en paralelo?

—En efecto, él y otros anunciaron un ocaso definitivo y el comienzo de una nueva era.

Había muchas expectativas de universalización: de la democracia liberal, de la economía de mercado, de un conjunto de valores propios de un Occidente que ya no se iba a autorrestringir ante el elocuente derrumbe de la URSS y del comunismo en Europa Oriental. Hubo un hiato de paz, en tanto se pronosticaba que las potenciales guerras convencionales ya no tenían sentido.

Hay un leitmotiv de aquella época, un concepto muy seductor, “el dividendo de la paz”. ¿Qué significaba? Que se esperaba que los presupuestos de defensa se redujeran, que hubiera una gradual distensión, ahora sí, efectiva, entre Moscú, que ya no era el

líder del “Imperio del Mal”, y Washington. Se esperaba que existiera una agenda mundial distinta en la cual pudiera haber una convergencia en torno al modelo económico, los derechos humanos, el ambiente y las perspectivas de género. Y que esa plataforma temática diferente dentro del nuevo orden pudiera conducir a una situación de mayor estabilidad con base en dos condiciones nuevas, diferentes a la Guerra Fría, que eran la posibilidad de mayor justicia y la probabilidad de una genuina equidad. En aquel momento, que recuerdo muy bien, se vivía en Occidente el entusiasmo irrefrenable de una victoria. Y detrás de ese entusiasmo había por primera vez en mucho tiempo, implícita y explícitamente, una expectativa de paz prolongable. En esa época, la literatura de las relaciones internacionales volvió sobre los conceptos que Kant desarrolló en La paz perpetua, su opúsculo de 1795. Es decir, aquel proyecto ideal de una gran confederación mundial de naciones fusionadas por un sistema republicano, cuyo eje básico era la libre adhesión y evitar el recurso a la fuerza.

Esa narrativa de época fue muy potente y atravesó diferentes regiones, países y visiones. Incluso, a los fines de esa eventual pacificación, tomó cuerpo la responsabilidad de proteger (R2P), de la que hablamos en el capítulo 2, por sobre el principio de no intervención. Esto significaba que la comunidad internacional iba a acudir en ayuda de aquel que fuese objeto de un ataque, de masacres, de un genocidio.

Este hiato duró muy poco. Ahora atravieso el tiempo y llego a hoy, y mi opinión es que el mundo parecería estar fatigado de la paz. Y que hay un impulso bélico inusitado en un período relativamente corto de la historia de la humanidad (si pensamos que se produce entre 1991 y 2024).

—De todos modos, a comienzos de los años noventa todavía parecía lejana la posibilidad de una contienda mundial…

—En los años noventa aparece también con mucha fuerza la idea de que, si había guerras, serían conflictos internos, locales, casi menores y sin mucha posibilidad de expandirse y amplificarse, dada la predisposición internacional a buscar soluciones compartidas, algo que, si no llevaba a su resolución completa, sí produciría una disminución de las tensiones que se manifestaban, primariamente, a escala nacional.

Pensemos que en ese momento había una expectativa inmensa y genuina en torno a las negociaciones en Oslo por el conflicto entre Israel y Palestina, y también de las intervenciones humanitarias para

ir en socorro de las poblaciones agredidas en Bosnia y Haití, por ejemplo.

Aunque también hubo casos deplorables de inacción y desdén como en Ruanda, ante un genocidio que no conmovió a Occidente y que, con el correr de los años, fue prácticamente olvidado. Mi punto es que existía, al menos en el discurso y en ciertos

casos, la predisposición a evitar la expansión de conflictos domésticos y, eventualmente, lograr su solución. Aquella pretensión de Washington que mencioné al inicio tuvo, sin duda, sus “años dorados” en el primer lustro de los noventa, pero comenzó a encontrar sus límites a partir de la segunda parte de esa década. Una lista acotada de sucesos que ilustran esta situación: la intervención de la OTAN en Kosovo marginando a Naciones Unidas en 1999; los atentados terroristas en los Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001; el estallido de la crisis financiera de 2008; los fracasos de las “revoluciones de color” y de las “primaveras árabes”; el fiasco de la segunda guerra de Irak y la retirada de las tropas de los Estados Unidos en 2011; el fallido recurso a la R2P en ese mismo año en el caso de Libia; la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014; el ascenso de Trump a la presidencia de los Estados Unidos en 2017; el retiro de los Estados Unidos y de la OTAN de Afganistán en 2021, y la imposibilidad de producir reformas sustantivas en el Consejo de Seguridad. Por si quedaba alguna duda, la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 puso fin, acaso de modo más contundente y trascendental, a aquel proyecto. Y con ello, la reubicación de la cuestión de la guerra interestatal en el centro del escenario mundial.

—Claro, el espectro de una nueva gran guerra.

—La posibilidad de una confrontación masiva y catastrófica había disminuido decididamente con el fin de la Guerra Fría. Yo siempre les muestro a los estudiantes una publicación que podemos traducir como Boletín de Científicos Atómicos, de la Universidad de Chicago. Hacia 1947, en el comienzo de la Guerra Fría y luego de verificarse la capacidad destructiva de la bomba atómica –ya en posesión de los Estados Unidos, mientras que la Unión Soviética se abocaba al desarrollo de un programa acelerado de armas nucleares–, los científicos de la época publican allí lo que llaman “el reloj del fin del mundo”.

En ese momento ponen la manecilla de las horas a las 12 y la otra manecilla a apenas 7

minutos de las 12, marcando lo cerca que estábamos de un conflicto de dimensiones inusitadas. No hay que olvidar que en 1947 se proclama la Doctrina Truman que explicita la existencia de un enfrentamiento entre Washington y Moscú. La publicación del reloj se repitió con relativa frecuencia, en particular en ciertas coyunturas difíciles.

Al final de la Guerra Fría en 1991, el reloj se colocó a 17 minutos de las 12. Esa era, simbólicamente, la percepción de lo alejada que quedaba, por suerte, la eventualidad de una guerra ruinosa y, a no dudarlo, mundial.

—Fue lo más lejos que estuvimos.

—Fue lo más lejos que estuvimos. En 2019 colocaron la manecilla a 2 minutos de las 12; en 2020, a 100 segundos; en 2024, está a 90 segundos de la hora apocalíptica.

—Eso marca un pulso.

—Sin duda, una suerte de termómetro del nivel de beligerancia letal en ciernes.

Lo que me gustaría subrayar es que, incluso antes de la ilegal invasión rusa a Ucrania, aquel orden presumiblemente más pacífico en manos de Occidente nunca se materializó. Muy pronto, mucho más de lo que lo percibíamos por entonces, hubo crisis y contestación. Crisis de diferente naturaleza. Entre abril y julio de 1994 tuvo lugar el genocidio en Ruanda que mencioné, en el que murieron casi 800.000 personas, y la comunidad internacional no hizo nada. Los principales líderes occidentales de la época, con la proverbial lógica de la Realpolitik, evitaron usar siquiera el término "genocidio".

Digo esto porque, después de dos décadas, el término ha pasado a invocarse en distintos escenarios de conflictividad, pero con la misma falta de consenso político y de parálisis institucional para hacer algo al respecto. La historia no siempre se repite; en realidad, en esta materia, se ha ido perpetuando.

—En la ex Yugoslavia hubo una intervención que hizo mucho mal.

—Exactamente. La crisis del multilateralismo fue in crescendo a raíz de lo acontecido en Kosovo por la acción unilateral –lejos del rules-based order– de la OTAN. Muchos y muchas especialistas colocan en ese evento el comienzo del deterioro del derecho internacional

vinculado a la guerra y la expresión del declive –todavía no ocaso– del orden internacional liberal. En otro ámbito, el financiero, tuvimos la crisis de 2008, también generada en el corazón del Occidente desarrollado. Y también hubo múltiples reacciones en rechazo de aquel proyecto que comentamos sobre la construcción de un

“nuevo orden”

internacional encabezado por los Estados Unidos. Una de las más emblemáticas y violentas, sin lugar a dudas, fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001, producidos por un grupo terrorista no estatal. Apenas doce años separan el derrumbe del Muro de Berlín del desplome de las Torres Gemelas en Nueva York. Cabe aclarar que, para algunos y algunas juristas, tanto la interpretación como el uso que los Estados Unidos hicieron de la legítima defensa para responder a aquella tragedia significaron un golpe al derecho internacional humanitario y una nueva estocada al orden internacional liberal.

—Un grupo cuyo origen había sido alimentado por los mismos que finalmente sufrieron los atentados.

—El terrorismo que se alentó en su momento para derrotar y expulsar a los soviéticos de Afganistán se fue transformando en un monstruo que produjo un devastador ataque en territorio de los Estados Unidos. La invasión rusa a Ucrania en 2022 es, entre otras, una respuesta semejante a la de actores no estatales armados que buscan impugnar el llamado orden liberal internacional, pero esta vez del lado de un Estado. Este fue el mayor ataque contra un Estado que hizo otro Estado –miembro con poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU– a dicho orden. No hay duda alguna de que se trató de una invasión por fuera del derecho internacional y violatoria de la Carta de las Naciones Unidas.

Eso hay que remarcarlo cuantas veces sea necesario y no olvidarlo. Fue eso, pero también algo más: fue cerrar el ciclo de la posGuerra Fría. No tenemos aún un nombre para el período que sigue a 2022, pero sí sabemos que lo que estamos experimentando tiene cada vez menos elementos del pasado. A modo de juego de palabras, asistimos a algo así como a una “paz caliente”, que tiene muy poco de paz perpetua y mucho de guerra recurrente.

—Es interesante. Estás hablando de la acción de un Estado y pienso que uno de los argumentos del Kremlin para justificar la invasión fue que se trataba de la respuesta a una provocación de la OTAN. Y, en simultáneo, en los discursos de Putin siempre

aparece la irritación por la falta de reconocimiento del lugar de Rusia en el mundo y en la Historia. Otro de los puntos centrales de esos discursos es el enfrentamiento con Occidente (los Estados Unidos y la Unión Europea) y con su voluntad de imponer sus valores.

—Sin lugar a dudas estás señalando un punto medular de todo esto. Pensemos en qué hizo Rusia como Estado sucesor de la Unión Soviética. Hubo una primera etapa de intento de acercamiento y adaptación a Occidente, producto de la implosión e impotencia de la URSS.

—Adaptación y acercamiento estrecho: casi podríamos hablar de relaciones carnales durante el gobierno de Borís Yeltsin.

—Un vínculo que encontró límites, en cierta medida porque Occidente aprovechó el debilitamiento ruso en materia económica y política. En ese momento, la Unión Europea escogió la ampliación del bloque por sobre la profundización. Al terminar la Guerra Fría, en lugar de adoptar una serie de decisiones, como establecer medidas

fiscales que unificaran aún más a la Unión, consolidar un músculo militar autónomo y asumir una condición privilegiada en tanto área de paz en el mundo para aportar a la distensión internacional, los países que la integraban decidieron incorporar como nuevos miembros a países del Este, aumentar su dependencia respecto de los Estados Unidos en el marco de la OTAN, y participar en vetustas políticas en su periferia cercana, coadyuvando a administrar, junto a Washington, el caos en Medio Oriente, además de recurrir a prácticas tradicionales de intervención instrumental en África.

—¿El ingreso de países de la exesfera soviética a la Unión Europea fue un error, decís? ¿Un gesto de provocación o de obstinada resistencia al nuevo escenario?

—Creo que lo que resulta clave entender, en relación con Europa, tiene que ver con una dinámica interna que será más evidente entre el final del siglo XX y el inicio del siglo XXI: el gradual desmantelamiento del Estado de bienestar; el abandono, por parte de los partidos reformistas de centroizquierda (socialistas, socialdemócratas, etc.), de un programa crítico respecto del neoliberalismo económico, y las profundas mutaciones sociodemográficas que se produjeron en la gran mayoría de los países miembros de la UE, derivadas, entre otras cuestiones, de flujos migratorios generados, a su turno, por vastas calamidades en África y

Asia. De hecho, desde los años noventa se pudo observar que, en el fondo, Europa era, respecto de Rusia, más anticomunista que progresista. Por el otro lado, los Estados Unidos hacían ofrendas retóricas a esa Rusia disminuida, pero aprovechaban esa fragilidad rusa estimulados por intereses propios y algunas veces a pedido de Europa, para ir expandiendo la OTAN hacia el Este.

La llegada de Putin al poder es, en ese sentido, el comienzo del fin de esa relación potencial, hipotética, de convivencia entre Occidente y Rusia. Quizás el acontecimiento más importante en el plano simbólico haya sido el intento de ampliación del G7 para incluir a Rusia; y no prosperó.

—Eso iba a decirte: con el llamado G8, que duró muy poco.

—Exactamente. Ahora bien, ¿la OTAN actuó como agente provocador de todo esto?

Creo que la historia nos está mostrando que, en vez de usar la templanza y la prudencia, Occidente insistió en proyectar poder cada vez más cerca de las fronteras rusas, ante una Rusia que seguía siendo endeble pero que empezaba a cambiar mucho, insisto, con Putin. Cuando, por ejemplo, la OTAN le dio a entender a Georgia que podía ser miembro de la OTAN…

—En 2008.

—Sí, fue un acontecimiento que llevó a una guerra vertiginosa. Una semana, y se despachó rápido, adiós con eso. Cuando años después Occidente, particularmente Obama, decidió en 2012 no involucrarse militarmente en Siria a pesar de que había indicado que se traspasó la "línea roja" por el uso de armas químicas, los rusos levantan la mano y dicen "yo voy para allá". Además, Rusia tiene una base naval ahí, y buscaba protegerla. Dos años después, se dio la anexión de Crimea por parte de los rusos. En todo este conjunto de acciones, inacciones y reacciones hay que ver lo que una parte de la bibliografía sobre relaciones internacionales llama "factores que empujan" y "factores que atraen", en coyunturas dinámicas, como la que estamos describiendo entre Rusia y Occidente. Ahora bien, agregaría otro ángulo de observación para profundizar el horizonte de análisis y comprensión del tema: hay que detenerse en los países de Europa Oriental. Esa región sabía lo que significaba estar bajo la órbita directa de la URSS, y su experiencia vital alimentaba la desconfianza y el rechazo a Moscú, aun antes de la llegada al gobierno de Putin pero todavía más con la consolidación férrea de su poder. Rusia bajo Putin

tenía justificadas razones para alarmarse ante la expansión hacia el este de la OTAN. En pocas palabras, la invasión de Rusia a Ucrania no debe resumirse en una suerte de juego de ajedrez con dos contrincantes que se estudian y mueven las piezas; antes bien, es producto de una intrincada madeja de raíces históricas, motivaciones estratégicas y situaciones coyunturales que involucra a una copiosa gama de jugadores con intereses y propósitos diversos.

—No habría que olvidar aquí el peso de las relaciones personales. Putin se llevaba bien con Bush hijo, mientras que con Obama siempre se llevó muy mal. Para personalidades como la de Vladímir Putin, el tema de las relaciones personales tiene un juego propio.

—Estás tocando otro tema fundamental. En parte hablé de ello en otro capítulo.

Lo que me interesa resaltar ahora es que las publicaciones sobre el rol de los individuos en las relaciones internacionales, que se ha vuelto mucho más relevante para los análisis de política exterior en los últimos años, mencionan varias cosas que se deben tener en cuenta. Esa bibliografía nos dice que en momentos de crisis puede darse lo que algunos analistas llaman una "presidencia imperial": es la figura del mandatario la que decide en primera y última instancia, y por lo tanto sus características, su personalidad, sus convicciones y percepciones son decisivas. De la misma manera, cuando hay posibilidades de conflicto, otra vez el papel de los individuos pasa a ser sustancial. Lo que quiero decir es que los rasgos individuales son elementos significativos. No determinan la política exterior, pero sí influyen. Esa influencia crece en la medida en que se producen eventos cruciales en los que se ponen en juego cuestiones de guerra y paz.

—La personalidad de Yeltsin no fue una cuestión menor; tampoco la de Gorbachov, claro.

—Todo esto tiene muchísimo que ver. La empatía o su falta. La capacidad de comunicación o la ausencia de contacto. Pero ¿esto quiere decir que los líderes son irracionales? No, no quiere decir eso. Quiere decir que en algunas coyunturas muy específicas su papel es protagónico.

—Sí. Por ejemplo, Bush después del 11 de septiembre.

—Así es: inesperadamente, se comportó como un "presidente

imperial” en los términos que acabo de señalar. Pero volvamos a la guerra en Ucrania: creo que lo que sucedió fue que se generaron condiciones, insisto, intrincadas y contradictorias, en las cuales Occidente fue alimentando las mayores aprehensiones de Rusia. Pero también Rusia encontró una justificación para su propia expansión. Expansión que, naturalmente, despertó a su turno gran alarma tanto en las naciones vecinas, como en Bruselas y Washington. Se trata del clásico dilema de seguridad que refuerza percepciones, miedos y prejuicios y alienta, asimismo, acciones presuntamente defensivas que, en la práctica, conducen a desenlaces ofensivos. La búsqueda de seguridad de uno produce inseguridad en el otro, que procura entonces reforzar su propia seguridad y genera inseguridad en la contraparte. Esa lógica, si se descontrola, conduce, más temprano que tarde, a un conflicto directo. Occidente y Rusia, Rusia y Occidente, han jugado ese juego durante el último cuarto de siglo. Y hoy parecen dispuestos a escalarlo.

—Ahí hay todo un debate acerca de la independencia de Ucrania. Putin insiste con que Rusia les “regaló” el territorio.

—No nos olvidemos de que, después de la anexión de Crimea y, particularmente, a pesar del Acuerdo de Minsk de 2014 para poner fin a los enfrentamientos en Donetsk y Lugansk, en el este de Ucrania, los niveles de combate fueron virulentos. Entre 2014 y 2022 se habla de que hubo entre 15.000 y 16.000 muertos.

—Por supuesto. Lo que pasa es que Occidente dejó de prestarle atención a esa guerra supuestamente interna.

—Dejó de verse en los medios de comunicación, pero no dejó de ser reconocida como trascendental por muchos estrategas. Lo concreto es que no se hizo nada por impedirla y no se propiciaron medidas para reducir la escalada de enfrentamientos. En 2014, quien sería luego jefe del Estado Mayor Conjunto de los Estados Unidos, Mark Miley, fue de los primeros que dijo que había que armar a Ucrania. De hecho, en ese momento

los Estados Unidos prestaron apoyo militar a Ucrania. En los cálculos de los estrategas militares estadounidenses, 2014 fue un punto de quiebre. Para 2020 –año electoral–, Ucrania ya era un tema de política interna en los Estados Unidos. Y lo era porque aquella ilusión de un “nuevo orden” de principios de los años noventa había sido puesta en entredicho.

Fue un momento en el que para Washington resultaba claro que Rusia

iba a pasar a la ofensiva; por su parte, Putin también estaba convencido de que podía seguir ganando.

Otra "tentación" –como aquella de Washington–, ahora desde Moscú.

En ambos casos con el peligro de que la sobreextensión autoimpuesta y/o externamente inducida pudiera llevar a un fiasco. Un interesante y recomendable estudio de la RAND

Corporation de 2019 esboza el segundo escenario.

—Pero entonces Putin no reconocía explícitamente la participación de Rusia en el conflicto; sostenía que había parte de la población ucraniana que quería ser parte de Rusia desde siempre y que ellos, simplemente, atendían ese reclamo. Pero todo iba a cambiar en febrero de 2022.

—Y ahora estamos ante una guerra de impacto global que además opaca, de inmediato, otras guerras y temas vinculados. Me gustaría insistir en eso. Días antes del ataque ruso, el cuadro estadístico elaborado por el Watson Institute for International and Public Affairs de la Universidad Brown señalaba que en las dos décadas de la guerra que lanzaron los Estados Unidos después de los atentados del 11 de septiembre, habían muerto unas 979.000 personas (civiles, personal militar, contratistas privados de seguridad, periodistas, miembros de organizaciones humanitarias) como consecuencia de la violencia directa desatada por esa confrontación irregular, y muchos más debido a la destrucción de infraestructura, la degradación ambiental y la malnutrición, mientras 38 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse y buscar refugio fuera de sus países. Por otra parte, antes de la invasión de Rusia a Ucrania, la carrera armamentista ya era manifiesta. Según el informe de abril de 2022 del Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), los gastos en armas han venido creciendo desde 2015: para 2020 y 2021, dos años de pandemia, alcanzaron la cifra récord de US$ 4 billones. Los Estados Unidos, China, India, el Reino Unido y Rusia eran responsables del 62% de esos gastos. La guerra en Ucrania exacerba esa tendencia. Por último, el umbral respecto del tema nuclear se fue modificando. La decisión de Rusia de colocar en alerta sus fuerzas nucleares una vez invadida Ucrania es un hecho inaudito e incalificable. Cuatro días después del ataque ruso, el 28 de febrero, la revista Security Studies publicó una investigación en la que se muestra que, de acuerdo con los datos de encuestas en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia e Israel, la mayoría está a favor del uso de

armas nucleares en los casos en que se considere que son más efectivas que las opciones convencionales.

—Los atentados del 11 septiembre de 2001 trajeron aparejados cambios culturales fenomenales que afectaron los derechos civiles, si surge la sospecha por "portación de rostro" o apellido, trastornos en los aeropuertos... La guerra contra el terrorismo hizo que cambiara la vida de las personas en todo el mundo.

—Totalmente. Y también el efecto sobre estas poblaciones desplazadas, que pasan a ser migrantes forzados a otras latitudes, mayormente a Europa.

—Es imposible que la llegada masiva de refugiados no traiga cambios extraordinarios. Alemania recibió un millón de sirios en su momento.

—Y poco más de un millón de ucranianos.

—Claro, eso implica un cambio demográfico y social fenomenal.

—Hay algo en lo que deberíamos pensar en relación con las distintas guerras que dejamos de poner en el radar pero que existen. Volviendo a la cuestión de Ucrania, creo que hemos ido normalizando la eventualidad de una gran guerra.

No sé si la guerra allí va a durar dos años o cinco meses más... En todo caso, algunos conflictos se prolongan, en buena medida porque hay abundantes recursos de guerra en uno y otro bando. El temple nacional de los ucranianos evitó un triunfo relámpago de Rusia; ahora la guerra pervive mucho más por la provisión masiva de armamento de Occidente a Kiev que por la capacidad de combate de las fuerzas armadas ucranianas.

—Pero por primera vez la posibilidad de una gran guerra no nos parece tan lejana.

—Dejó de ser algo impensado. La probabilidad era bajísima, mínima. Hoy vemos que los Estados Unidos y Europa, por un lado, y Rusia por el otro, justifican sus decisiones afirmando que apuntan a la resolución del conflicto, pero en los hechos esas decisiones conducen a un potencial recrudecimiento de la confrontación. Rusia dice que se está comportando de una manera menos vehemente que en el primer año del conflicto, pero de vez en cuando invoca el "fantasma" nuclear. Los Estados Unidos dicen que quieren apoyar a los ucranianos con lo que puedan; al principio, eran armas defensivas y tanques, ahora son

aviones, misiles de mayor alcance, municiones en racimo y drones.

Rusia, Ucrania y Occidente saben perfectamente que las guerras prolongadas siempre se degradan si no hay una solución diplomática. La creencia de que solo estamos

viviendo una "guerra limitada" –al estilo del siglo XVIII– es ilusoria: nos encontramos en medio de la transición de poder e influencia más importante de los últimos siglos, con múltiples focos de tensión y una rivalidad creciente entre China y los Estados Unidos. La idea de que en Ucrania cada una de las partes del conflicto actúa a la defensiva no es evidente. Además, fuera de los contendientes en guerra existe la sensación de que la escalada es la estrategia que siguen tanto Rusia como Occidente.

Dejando a un lado la retórica, muy pocos en el Sur Global asumen que estamos asistiendo a una lucha hercúlea entre democracia y autocracia, o piensan que los principales países occidentales han acatado históricamente un orden basado en normas y que, como presume Occidente, más sanciones son el incentivo eficaz para detener la guerra, cuando no es lo que ha sucedido en 2022 y 2023.

—Más allá de la amenaza de la bomba atómica con la que desapareceríamos todos,

¿pensás que Rusia podría realmente sostener una guerra contra un Occidente decidido a ingresar en el combate de manera más activa?

—No creo que estemos ante un gobierno que vaya a llevar a un uso de las armas nucleares hoy. Es difícil hacer cálculos probabilísticos, pero insistir en que los rusos no van a reaccionar aunque los provoquen dándole más armamento ofensivo a Ucrania para que haga un atentado imponente en Crimea o un ataque masivo a Moscú, por ejemplo, es pernicioso, porque estarían llevando la situación a límites que podrían volver menos improbable la amenaza nuclear.

Las partes parecen preocupadas por el potencial estallido de una Tercera Guerra Mundial, pero hacen poco para reducir las eventualidades de que eso suceda, todo lo cual genera más angustia social que movilización antibélica. Distintos países de Europa están dando pasos para una eventual guerra, lo cual está generando miedo ciudadano.

Una guerra larvada perpetua –en medio de conflictos ya existentes– implica, tácitamente, que la paz es solo la aspiración de los débiles. Lo

cierto es que Rusia y los Estados Unidos están apostando a lo que se conoce como brinkmanship: un comportamiento intencional orientado a extremar el riesgo de confrontación a tal punto que parezca una política suicida.

—Mi pregunta, en realidad, apuntaba a si creés que Rusia está capacitada militarmente para sostener una guerra más directa contra Occidente.

—Entre Rusia (con unas 5800 ojivas) y los Estados Unidos (con otras 5200), tienen el 86% de las armas nucleares del mundo. Según datos del Sipri de 2023, Rusia sigue siendo el segundo gran vendedor de armamentos. Con los dividendos de un petróleo ahora a un precio más conveniente, Rusia ha podido sostener recambios en términos de

armas y producción. Quiero decir: hay elementos que están presentes más allá de las conjeturas que se puedan hacer sobre el implacable estilo de Putin y los niveles de corrupción en Rusia, que son altos. Al mismo tiempo, me parece que el recurso al instrumento nuclear exige una disposición, no solo una posesión. Rusia tiene la posesión. De hecho, otro breve informe de la RAND Corporation advierte que Biden y su administración deberían evitar seguir jugando al borde del abismo porque el abismo sí existe.

Además, la creciente convergencia entre China y Rusia –no se trata de una alianza sellada, sino de un "matrimonio por mutua conveniencia"– agrega otro factor que considerar. Merodear el borde del precipicio es temerario. A su turno, esta guerra tiene las características de otras guerras, ciertamente. En este sentido cabe volver a los conceptos de Von Clausewitz. Cuando comienza el conflicto, se entra en lo que él llamó

"la neblina de la guerra". Es decir, uno entra creyendo que va a controlar el campo de batalla. Que tiene los instrumentos necesarios para una victoria expeditiva. Que sabe de las debilidades del adversario y las ha estudiado perfectamente. Que va a ejecutar una serie de medidas que van a ser eficaces.

—Pero en una guerra el otro existe, también.

—Las negras juegan, claro. Siempre. En la diplomacia, en la defensa, en la política. Y, en este caso, Ucrania contó con una asistencia militar monumental de Occidente; por ejemplo, desde el comienzo de la invasión hasta finales de 2023, en concepto de armas Kiev recibió unos US$46.000 millones de los Estados Unidos, €17.000 millones de

Alemania y casi £6000 millones del Reino Unido, entre otros.

—Hay ahí una figura, Volodímir Zelenski, que representa claramente un liderazgo con el que Putin no contaba. Tal vez lo hayan persuadido o él mismo haya imaginado que, ante una propuesta inicial de salvoconducto, Zelenski se tomaba el primer avión.

—Sí, es posible. Zelensky se ha vuelto una figura que concita la atención del mundo: al principio, la percepción extendida, tanto entre aquellos más cercanos a él como entre quienes lo conocen poco, era que se trataba de un héroe que surgió espontáneamente y que supo liderar una respuesta militar a la agresión rusa. Con el correr de los dos años de guerra, parece haber perdido peso en la percepción pública estadounidense y europea; esto a pesar de su tesón y del apoyo oficial que recibe de Occidente y posiblemente debido al hastío respecto del conflicto y sus efectos en la vida cotidiana.

Ello, a su vez, impacta políticamente en los Estados Unidos –también en un año electoral–, que aprueba el envío de ayuda militar a una confrontación estancada. No

hay que olvidar que, al fin y al cabo, esta es “otra” guerra europea: se despliega en el continente y afecta directamente a Europa (muchísimo más que a los Estados Unidos), si bien los actores allí no han sabido o querido elaborar alguna propuesta viable para salir del estancamiento. No deja de ser una paradoja que, cuanto más insisten los europeos en la idea de la “autonomía estratégica”, menos capaces se muestran de desligarse de los dictados de los Estados Unidos en relación con la guerra en Ucrania.

—La izquierda europea, o lo que queda de ella, cuestiona muchísimo esa falta de autonomía y de toma de decisiones del bloque ante una guerra que sienten como propia.

—Por supuesto. Y una guerra que, no nos olvidemos, es business también. Como afirmó Bertolt Brecht, “la propia guerra es un negocio, incluso aquellas que se pierden”. Y me gustaría añadir otra observación, ya que mencionaste la palabra “izquierda”. Es francamente llamativa –para mí, inverosímil– la reacción que la guerra en Ucrania ha suscitado en algunas izquierdas. En Europa, buena parte del progresismo se ha embanderado detrás de la OTAN y su ampliación, así como de una mayor provisión de recursos en defensa como si fuera el estandarte de la paz internacional; en América Latina una porción no insignificante del progresismo ha

descubierto en Putin al paladín de un cambio promisorio y un referente para la pacificación en el mundo. Unos lo hacen en clave de defender, implícitamente, la preeminencia de Occidente y otros lo hacen en clave, más explícita, de reclamar por lo que algunos –no yo– llaman un “mundo multipolar”.

—¿Y cómo evaluás la reacción de la Argentina ante este conflicto?

—Para responderte, primero querría referirme a la anexión de Crimea en 2014.

Ese año, la Argentina estaba en el Consejo de Seguridad y allí el país se manifestó de manera clara: votó contra la anexión, en virtud de que lo que estaba en juego eran la soberanía y la integridad territorial.

—Imagino que lo que jugaba ahí era Malvinas, más que la relación amistosa que Cristina Kirchner podía tener con Vladímir Putin.

—Sí, en buena medida. La invasión rusa a Ucrania encuentra a la Argentina como otro miembro más de la Asamblea General, del total de 193. Cabe tener en cuenta, sin embargo, que, a diferencia de cualquier otro gobierno de América Latina, y por primera vez en la historia de nuestro país, quien presidía el Consejo de Derechos Humanos, Federico Villegas, era argentino, y también era un argentino quien estaba al frente de la

Organización Internacional de Energía Atómica, Rafael Grossi, enfrentado al delicado tema de evitar que la central nuclear localizada en Ucrania se convirtiera en objetivo militar en el marco del conflicto bélico. ¿Cuál era en ese momento la situación de la Argentina? Alberto Fernández, entonces presidente, hizo un viaje a Rusia días antes de la invasión.

Ese fue un viaje que bien se podría haber pospuesto, dada la información de inteligencia, especialmente estadounidense, con que se contaba respecto de un eventual acto de fuerza de Rusia contra Ucrania. Es cierto que estamos hablando ex post, ¿no?

Pero dado que el sistema de inteligencia de los Estados Unidos insistía en la probabilidad de una guerra inminente, que el sistema de inteligencia europeo reforzaba esa idea, y que en otras latitudes comenzaba a especularse al respecto; bueno, lo mejor habría sido posponer el viaje. Ya iniciada la invasión, la comunicación de la Cancillería del 24 de febrero rechazó la acción de fuerza rusa,

defendió la Carta de la ONU y colocó el acento sobre la violación de la soberanía y la integridad territorial. ¿Pudo haber sido más enfática? Quizás. La prueba, sin embargo, siempre es el voto propiamente dicho.

El 2 de marzo, cuando se trató la resolución de la Asamblea General de la ONU que condenaba la agresión de Rusia, la Argentina se sumó al 78% de las naciones que votaron favorablemente. El 24 de ese mismo mes, la Argentina fue uno de los 140 países que apoyaron una resolución que exigía el cese de las hostilidades. En abril, la Argentina votó a favor de la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. El 12 de octubre votó favorablemente una resolución sobre la integridad territorial ucraniana y en defensa de la Carta de la ONU. Ya en febrero de 2023, la Argentina votó la resolución que demandaba el retiro inmediato de las tropas rusas de Ucrania.

Cabe aclarar que el país, como el resto de Latinoamérica y el Caribe, no se sumó al régimen de sanciones a Rusia ni suministró, como lo solicitaba en especial Washington, material bélico a Ucrania hasta el final del gobierno de Fernández.

En breve, la Argentina se sumó a todas las resoluciones que propició Occidente en la ONU respecto de la agresión rusa.

—Europa no termina de tomar decisiones y los Estados Unidos no padecen los efectos de esa guerra en su territorio. Y la guerra en Ucrania continúa.

—La aspiración de un hiato de paz, la convergencia de las intervenciones humanitarias, la expectativa de la expansión de la democracia, la revalorización de los derechos humanos a escala global: todo eso que se venía desmoronando desde hace años se

resquebrajó y erosionó aún más con la invasión rusa. Pero seguimos operando, tanto en términos de interpretación como de expectativa, como si en los hechos todo aquello siguiera igual. En realidad ya nada de aquello es igual hoy. En ese sentido y en términos más amplios, la pauta histórica del predominio de Occidente se ha ido eclipsando. En esa dirección, países como Rusia, China, Turquía e Irán, entre otros, son hoy evidencia del retorno de aquellos que fueron relegados, rechazados, marginados o maltratados. Y

no regresaron para pronto retroceder: de modos similares en unos casos y disímiles en otros, buscan tener voz, voto y algo más en los asuntos globales.

—Los imperios históricamente humillados.

—Agraviados históricamente. Y que hoy constituyen algún tipo de potencia, ya sea militar, energética, económica, tecnológica o una combinación de ellas, frente a un Occidente que ciertamente presenta resistencia y busca evitar perder más poder e influencia, mientras no parece ofrecer un proyecto alternativo, promisorio, superador a un orden internacional cada vez más deformado y agrietado.

— En tu caso, ¿esperabas la guerra o te sorprendió?

—Yo estaba confundido. Me parecía que después de diciembre de 2021, cuando se produce la última propuesta interesante que hace Rusia a Occidente para diseñar un sistema de seguridad, la cosa iba a empeorar. Pero no pensé que se haría uso de la fuerza de la manera en que se hizo. Pensé que Rusia iba a agotar otros mecanismos, que iba a subir mucho más el tono, que iba a convocar una cumbre sobre seguridad europea y que iba a recurrir a instancias internacionales.

Eso, creo, se pudo haber hecho, pero no se hizo. Putin ya tenía decidida la invasión.

—Eventualmente, uno podía imaginar que Rusia directamente iba a procurar quedarse con los territorios de Donetsk y Lugansk, en el este ucraniano.

—Prever lo que sucedería no era tan claro en febrero de 2022: para la mayoría de las voces (líderes, especialistas, comunicadores) de Occidente al comienzo de la invasión, Rusia quería anexar la totalidad de Ucrania –tarea titánica, dicho sea de paso, aun en las mejores condiciones militares–; para unos pocos estrategas y expertos, Moscú iba solo por el este ucraniano. Visto en perspectiva, Rusia fue relativamente cauta con Kiev; podría haber optado por desatar un desastre fenomenal con un ataque masivo y relámpago sobre la capital. En cualquier guerra, todas las muertes son trágicas, tremendas y deben ser reparadas y castigadas; ahora bien, el número de muertos civiles en Ucrania entre febrero de 2022 y febrero de 2024, alrededor de 10.600, según la Oficina

del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, es relativamente bajo –

relativamente entre comillas, por supuesto– dada la intensidad de los combates y la cantidad enorme de muertes de militares de ambos bandos. En la guerra Israel-Hamás, los muertos civiles en Gaza entre el 7 de octubre de 2023 y el 7 de enero de 2024

alcanzaron los 23.074, según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. La guerra en Ucrania es una confrontación entre dos fuerzas armadas estatales, con bajas militares elevadísimas. Este es el punto. No es una guerra de devastación de los civiles.

Esto no quiere decir que los bombardeos de blancos civiles (un shopping, una escuela o un hospital) se justifiquen de ninguna manera; son atrocidades y constituyen crímenes de guerra que deben ser juzgados. Solo destaco la particularidad de esta guerra convencional.

—Se entiende el punto.

—En la Segunda Guerra Mundial, las bombas que cayeron sobre las capitales y ciudades de Alemania y Japón hicieron desastres, arrasaban con todo; el ataque sobre Tokio fue uno de los actos más destructivos en la historia de las guerras.

Dicho sea de paso, año tras año les recomiendo a mis estudiantes que complementen la bibliografía y las clases con otros recursos de gran valor didáctico; por ejemplo, el documental Rumores de guerra (The Fog of War, de 2003), en el que el exsecretario de Defensa estadounidense Robert McNamara, a sus 87 años, dicta once lecciones sobre las guerras. Allí narra cómo el 51% de Tokio (una ciudad del tamaño de Nueva York) fue destruida por los bombardeos; Osaka (del tamaño de Chicago) fue arrasada en un 35%, y así otras varias ciudades japonesas.

—Hoy, supuestamente, se cuenta con armas de mayor precisión.

—En las guerras contemporáneas, con un mayor nivel de precisión es posible atacar, en centros urbanos expandidos y no concentrados, el edificio de un comandante militar o un líder político que está ahí, en un lugar específico. De todos modos, que se llamen

“armas de precisión” no quiere decir que tengan absoluta precisión: los llamados

“daños colaterales” son habituales y terribles. Y por supuesto que hay acciones de combate que violan rotundamente las convenciones internacionales sobre conflictos armados.

—Creo entender que estás diciendo que, si los rusos hubieran querido destruir Kiev, lo habrían hecho.

—Lo explico de otra manera. En la primera guerra en Irak, en 1991, los Estados Unidos no entraron en Bagdad. La guerra de 2003 fue bien distinta, fue otro tipo de ataque que incluyó la capital iraquí; la idea era ocupar todo el territorio del país: los Estados Unidos estuvieron dispuestos a ser –recurro aquí a una figura de la antigua magistratura romana– un procónsul en Irak. Pudieron y quisieron hacerlo.

—Pocas veces fue más patético el papel de instituciones como Naciones Unidas…

—Hubo ciertos hitos durante los cuales Naciones Unidas ha cumplido un rol completamente irrelevante. En ese sentido, es fundamental precisar el alcance de las crisis de la ONU. En primer lugar, resulta evidente la ausencia de voluntad política por parte de los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad para comprometerse con reformas estructurales y procedimentales. Las propuestas reformistas que se expresaron luego del fin de la Guerra Fría quedaron olvidadas. Las demandas de participación, equidad, justicia y transparencia que surgieron desde el Sur Global se obstruyeron o quedaron sepultadas; en particular, después de fenómenos como los atentados del 11 de septiembre de 2001, la crisis financiera de 2008, y la pandemia de covid de 2020. La resistencia al cambio, en especial por parte de las potencias occidentales, es elocuente. Las acciones y manejos de los cinco poderosos (Estados Unidos, China, Rusia, Reino Unido y Francia), si bien con distinto grado de responsabilidad, han socavado peligrosamente los principios de la seguridad colectiva.

En segundo lugar, cabe destacar la crítica situación financiera del organismo: la falta de pago de las cuotas, los problemas de liquidez de la Secretaría General, las restricciones presupuestarias para la ejecución de los mandatos, la reducción de los fondos asignados a las agencias especializadas, y la existencia de amenazas de parte de los países de no proveer fondos. En tercer lugar, las limitaciones, contradicciones y fiascos de la ONU en torno a ciertos temas son ostensibles. Algunos ejemplos: en materia de drogas, se sigue propiciando el fracasado prohibicionismo; respecto del cambio climático, las aspiraciones y declaraciones quedan muy por encima de la ejecución; y no hay progresos en materia de regulación de armas livianas. Finalmente, se plantea el problema del liderazgo del organismo. Si bien varios países impulsaron en su momento que la Secretaría General estuviera en manos de una mujer, Europa logró imponer en 2017 al portugués António Guterres, quien, sin tener una gestión laudable, fue reelecto hasta 2026. Guterres ha hecho muy poco en relación con los conflictos recientes, previos a Ucrania: me refiero a los casos de Yemen, Siria, Sudán, Armenia-Azerbaiyán.

—Es un momento de incertidumbre en todos los aspectos.

—Tal vez sea esta una buena oportunidad para recordar una reflexión que no me pertenece. Dice así: "Nuestra época se ha convertido, primero, en una confusión

incómoda; después, en una desesperación cínica; y, finalmente, está en peligro de verse arrollada por enemigos tanto de dentro como del exterior". No es de un autor contemporáneo, pero sí describe un clima de época entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría, poco tiempo antes de un test al que se la sometió en la península coreana. Lo escribió Hans Morgenthau en un ensayo de 1946. Parece actual. En cierta medida lo es. En todo caso, y en particular cuando hablamos de Rusia y de su relación con el mundo, el pasado siempre se hace presente, así sea con algunas pocas novedades. Hay que comprender más ese pasado, discernir mejor este presente y precisar qué es lo realmente nuevo.

7. Medio Oriente: ¿un conflicto localizado que puede volverse mundial?

—El conflicto en Medio Oriente tiene detrás una extensa historia, pero para lo que es la guerra actual podemos poner una fecha, el 7 de octubre de 2023.

Ese día, con la masacre de Hamás en el sur de Israel, arrancó un nuevo capítulo en este largo conflicto que siempre es foco de la mirada internacional.

—Comienzo por repetir aquí lo que les he dicho a mis estudiantes durante años: entender antes de juzgar; entender no significa justificar, entender ayuda a ponderar. En este caso, muy particularmente, pienso que esa aproximación es indispensable. Hecha esta introducción, creo que es necesario dar al 7 de octubre de 2023 un valor específico desde el punto de vista histórico, para ir poniendo las piezas de una fenomenal tragedia de creciente degradación y de excepcional impacto mundial. El 7 de octubre de 2023

Hamás perpetró un atentado atroz que tuvo consecuencias descomunales. Si pensamos en que la mayor parte de los muertos son civiles desarmados, en las agresiones sexuales y en la captura de rehenes; en la capacidad operativa (probablemente participaron más de 1500 combatientes) para llevar a cabo una incursión con motonetas

y parapentes y un ataque muy bien planeado por parte de milicianos sin armamento poderoso (salvo cohetes adaptados y de fabricación casera); si a eso sumamos el efecto de letalidad que tuvo la acción relámpago y la ferocidad de la respuesta militar del gobierno de Netanyahu, estamos ante un hecho sin precedentes en la dinámica bélica israelí-palestina que puede compararse con los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la reacción posterior de los Estados Unidos. En parte, asistimos a una doble celada con un desenlace trágico. Netanyahu apalancó durante años a Hamás –un movimiento que ya se había comprobado recurría a prácticas terroristas– para debilitar a la Autoridad Palestina en Cisjordania y dividir la causa palestina: el resultado, no premeditado pero sí efectivo de esa trampa, fue el empoderamiento de Hamás. El ataque criminal del 7 de octubre produjo a su vez otra trampa: el gobierno israelí lanzó un contraataque destructivo, lo cual lo convierte en blanco de múltiples críticas internacionales y vuelve a situar la solución de los dos Estados en la agenda internacional. El caso del asalto de Hamás contra varias comunidades del sur de Israel demuestra además que, cuando existe la decisión de emprender una acción aniquiladora, es posible llevarla a cabo.

Incluso cuando Israel tiene el sistema de inteligencia más sofisticado, un control territorial masivo y unas fuerzas armadas potentísimas.

—La intención fue arrasar con una población: la destrucción deliberada de las viviendas y otros elementos materiales, la destrucción y humillación de las personas con la mayor crueldad posible. Por algo se lo llamó “pogrom” inmediatamente.

—En efecto. El evento de ese día de octubre revela, una vez más, lo que caracteriza a los conflictos asimétricos entre dos bandos con recursos y poder desiguales. Se trata de lo opuesto a los conflictos simétricos; digamos para el caso, los Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría. Dos Estados, dos enormes aparatos militares nuclearizados con la capacidad de destruirse mutuamente. Una eventual confrontación habría conducido, con seguridad, a una guerra mundial. Pero ciertamente esos dos actores contaban con medios equivalentes para evitarla: se trata de actores que presentan simetría en cuanto a su poder militar y que cuentan con mecanismos diplomáticos para sortear errores de percepción que podrían desembocar en acciones descontroladas y funestas.

—No es el caso en el enfrentamiento entre palestinos e israelíes y, puntualmente, entre Hamás e Israel.

—En un conflicto asimétrico, los contendientes parten de condiciones notoriamente distintas. En general, el conflicto asimétrico típico es entre un actor no estatal y un actor estatal. Ese actor no estatal tiene una importante ventaja táctica, no estratégica, porque controla tres cosas que son fundamentales: el momento de llevar adelante una acción, el instrumento para ejecutarla y el objetivo por atacar. Sabemos que la acción del 7 de octubre de 2023 estuvo planeada al menos desde 2020, fecha en que se realizó un simulacro, y sabemos que desde 2018 Hamás reunió a varias facciones armadas de Gaza para establecer lo que se llama una "sala de operaciones conjuntas". Los ejercicios que practicaron, desde diciembre de 2020, fueron reportados y eran conocidos por la inteligencia israelí, pero, al parecer, se los pasó por alto. Solo podremos llegar a saber qué hubo detrás de ese fiasco dentro de un tiempo.

—Según lo que decías recién, este enfrentamiento es entonces una suerte de modelo de los conflictos asimétricos.

—Claro. Y esto me lleva a introducir una cuestión que considero relevante. Los conflictos asimétricos no constituyen una novedad y, en particular en el caso del desafío terrorista, han sido foco de atención para la política pública. Hay un ejemplo ilustrativo que puede ayudar. El 23 de octubre de 1983, Hezbolá atentó en Beirut contra personal militar estadounidense y produjo 241 muertes. Tiempo después, la administración del presidente Reagan convocó a una comisión (la denominada Task Force on Combating Terrorism) para estudiar el fenómeno terrorista y brindar recomendaciones. Su entonces vicepresidente y más tarde presidente del país, George Bush, la encabezó y produjo un informe influyente que guio la estrategia antiterrorista de los Estados Unidos durante tres lustros.

Había una larga lista de medidas para implementar. Lo que me importa destacar es que ahí se afirmaba que estas medidas debían llevarse a cabo "sin sacrificar las libertades básicas ni poner en peligro los principios democráticos". ¿Qué significa esto? Mi interpretación es que lanzar una política más frontal contra el terrorismo vuelve evidente la fuerte tensión entre libertad y seguridad.

Tácitamente, el informe Bush nos dice que los Estados Unidos estaban dispuestos a convivir con la asimetría para no convertirse en un Estado gendarme que impusiera restricciones crecientes sobre sus ciudadanos y, al mismo tiempo, mejorar la seguridad nacional. El 11 de septiembre fue un día traumático que marcó a fuego a los Estados Unidos. Desde ese día, la delicada y dificultosa "convivencia" con la asimetría resultó inaceptable. No es un dato menor que la invasión a

Irak en 2003 se haya denominado Operation Shock and Awe (Operación Conmoción y Pavor). Washington iba a ser tan simétrico y alevoso con su adversario no estatal como este lo había sido en 2001. Había llegado el tiempo de más seguridad y menos libertad. No por azar algunos observadores y protagonistas de aquella coyuntura, y sus derivaciones nacionales e internacionales, le han advertido a Israel que no cometa los mismos errores.

—Mientras te escucho, pienso que el actor no estatal tiene la ventaja adicional de no estar obligado a cumplir ninguna normativa internacional.

—Debería ceñirse al derecho internacional, pero lo infringe. Diversos tratados y convenciones sobre derecho internacional y, en especial, los convenios y tratados sobre derecho internacional humanitario, son precisos al respecto: las partes involucradas en un conflicto deben cumplir con lo estipulado, se trate de un conflicto armado internacional (entre Estados) o de un conflicto armado no internacional (que involucra a un actor no estatal). Por supuesto que lo que se configuró fue una estructura legal principalmente concebida para las relaciones interestatales en tiempos de guerra. Ahora bien, lo que quiero recalcar es que la ventaja táctica la tiene el actor no estatal.

—¿Cómo explicás eso?

—En 2001, los Estados Unidos tenían el “mejor” FBI, la “mejor” CIA, el “mejor”

Departamento de Defensa, todo; y, sin embargo, ocurrieron los atentados de Al Qaeda.

Lo que sucedió el 7 de octubre es una demostración más de la ventaja táctica del actor no estatal, con un propósito preciso que es infligir el mayor daño posible, de modo sorpresivo y con los elementos que tenga a su disposición. Fue tan inesperado lo ocurrido –y la situación previa de presunta calma es tan fácil de malinterpretar– que, pocos días antes del ataque, el consejero de Seguridad Nacional estadounidense Jack

Sullivan afirmó: “La región de Medio Oriente está hoy más tranquila de lo que ha estado en dos décadas”.

—El objetivo, tanto el 11 de septiembre como el 7 de octubre, fue llevar a cabo una acción arrasadora.

—En marzo de 1995, una secta en Japón, que se llamaba Aum Shinrikyo (Verdad Suprema), llevó a cabo un ataque con gas sarín en el subte de Tokio. Su propósito era, según los planes que se descubrieron luego, matar a 20.000 personas: fallecieron 13 y hubo miles de intoxicados. Aprovecho el comentario para detenerme en dos puntos. El primero tiene que ver con la evolución del terrorismo: lo que algunos expertos llaman

"olas" terroristas. A grandes rasgos, hasta bien entrada la década del setenta, el imperativo político sustentaba el recurso a la violencia y lo justificaba; había una expectativa de un futuro utópico (el "hombre nuevo", la "revolución", etc.), y un comportamiento singular en el que, a pesar de posturas extremas, se llevaban a cabo acciones armadas que hoy consideraríamos relativamente conservadoras en términos del número de bajas.

A esa etapa sigue otra en el que es el imperativo religioso lo que se invoca para recurrir y legitimar el uso de la fuerza; predomina una idea de no futuro (y, en algunos casos, el regreso a un pasado distante y grandioso como, por ejemplo, proclamó el Estado Islámico de Irak y el Levante o Dáesh), y movimientos con creencias ultraconservadoras llevan a cabo abrumadoras acciones violentas de alto impacto en su letalidad.

—Hay algo del orden del castigo ejemplificador, la búsqueda de una acción monumental y muy visible...

—Esto me lleva a una comparación histórica. Antes del 11 de septiembre hubo otro incidente –también en un mes de septiembre– con aviones, lo que muestra que la innovación en 2001 no radicó en su uso como armas de ataque, sino en la brutalidad del hecho. Entre el 6 y 7 de septiembre de 1970, el Frente Popular de Liberación Nacional, secular y marxista, interceptó y secuestró cinco aviones, cuatro que iban con destino a Nueva York y uno rumbo a Londres. Uno de los aviones secuestrados era de El Al, la compañía aérea israelí. Cuando los secuestradores estaban tratando de entrar en su cabina, el piloto realizó una maniobra que hizo caer a uno de los atacantes: un agente aéreo entró, le disparó y lo mató. Ese avión aterrizó finalmente en Londres. Los terroristas llevaron a tres de los otros aviones al desierto, a Dawson's Field, cerca de Zarqa, Jordania.

Hicieron bajar a todos los pasajeros y tomaron rehenes; entre ellos a judíos estadounidenses y a israelíes. Como rescate pidieron que fueran liberados prisioneros del movimiento. Sobre lo ocurrido en esos días, hay un documental televisivo que dirigió el galardonado Ilan Ziv,

Hijacked!, de 2006.

—¿Y entonces qué pasó?

—Dejaron bajar a todos los pasajeros e hicieron explotar los aviones en el desierto. No murió una sola persona.

—Laicos como eran, evidentemente a ellos no los esperaba el paraíso.

—No tenían el paraíso como destino. ¿Qué pasó en cincuenta y cuatro años para que se produjera la atrocidad que conocimos el 7 de octubre?

—Vos te preguntás qué pasó en estos cincuenta y cuatro años: pasó ni más ni menos que el fundamentalismo, el fanatismo.

—Y esa transformación nos invita a repasar las ocasiones en las que la historia de israelíes y palestinos pudo haber tomado otro rumbo. Los palestinos de hace más de medio siglo creían que existía la posibilidad de algún futuro y, supongo, de que algún día se alcanzaría la paz entre las partes. Y tenemos que incluir en cualquier análisis lo que fue transformando a Israel, a sus gobiernos y a su sociedad. En 2024 no parece haber mañana. La idea parecería ser: “Si no hay futuro para nosotros, no lo va a haber para nadie”. Ir hacia atrás en la historia es interesante para preguntarnos por las oportunidades perdidas, y poder avanzar hacia una solución. Después del 7 de octubre, y la avasallante retaliación israelí, ¿es factible la solución de dos Estados? Y en ese regreso al pasado es bueno tener en cuenta, como ya sugerí antes, el tema de la religión.

El fundamentalismo religioso y su impacto global ya se podían discernir a finales de los años setenta.

Como señala Klaus Kienzler, simbólicamente, la llegada de Menájem Beguín al gobierno israelí en 1977, el comienzo del papado de Juan Pablo II en 1978 y la revolución iraní liderada espiritualmente por el ayatolá Ruholá Jomeini son epítomes de la coronación política del conservadurismo religioso. De allí en más, van avanzando las versiones fundamentalistas, más exegéticas, dogmáticas y antimodernistas. Es la antesala del siglo XXI, con el encumbramiento del fanatismo religioso entre no pocos fieles.

—En el mundo musulmán todo eso tiene un efecto tremendo porque la laicidad empieza a desaparecer.

—En efecto, se debilitó notablemente. Ahí hay otra cuestión interesante para plantearse y es que cuando las religiones se imponen por sobre la política o repolitizan desde otro lugar la política, tienen como horizonte un pasado idealizado y un reforzamiento de los cánones religiosos. Simultáneamente, sabemos que el proceso de modernización ha ido cambiando hábitos, prácticas sociales, esquemas familiares, relaciones interpersonales, *etc.* Y entonces llegamos a esta situación, en la cual hay en Israel un gobierno, el de Netanyahu, dominado por un segmento religioso extremista, que se convirtió en un espejo de otro extremismo –el de Hamás– que fue el que esta vez dio inicio a esta nueva etapa en un conflicto al parecer interminable. Y el orden de los factores sí cuenta; esto significa empatía con los israelíes, por un lado, pero también saber que emular al agresor, volverse tanto o más cruel en la respuesta, solo profundiza un estado de guerra endémico.

—Esto último se vislumbra con claridad al ver la respuesta devastadora de Israel en Gaza.

—Insisto en la importancia de apreciar la evolución de una dinámica de acción-reacción que nos trajo hasta acá. El más reciente acto de barbarie lo ejecutó Hamás y fue respondido bárbaramente por Israel. Hay una prolongada historia de equilibrio violento entre las partes y de oportunidades perdidas para desmantelar una lógica largamente sangrienta. Esto me lleva a quienes tienen una responsabilidad histórica complementaria –pero no trivial– por su legado en un proceso de larga data: buena parte de Occidente y, particularmente, Europa.

En 1916 se firma el Acuerdo Sykes-Picot. ¿Qué hacen británicos y franceses? Se dividen anticipadamente los territorios que quedarían tras la caída del Imperio Otomano: Palestina sería un territorio internacional. ¿Qué hacen en 1920?

Conferencia de San Remo: Francia se queda con El Líbano y Siria; Gran Bretaña, con Irak y Palestina. ¿Qué hacen por lustros? Sojuzgan con fiereza a las poblaciones.

Tenemos, a su vez, la más despiadada experiencia de la Segunda Guerra: el Holocausto.

Violencias sufridas por árabes y judíos a manos de los “civilizados” de Europa. ¿Y qué ha pasado en tiempos más recientes? Europa no viene aportando demasiado a lograr una solución entre las partes, pues gran parte de su retórica no se refleja en una práctica concreta y, al final

del día, le deja siempre a Washington la última palabra sobre el conflicto israelí-palestino. Por eso vuelvo a decir que, en conjunto, los Estados Unidos y Europa se han acostumbrado durante décadas a administrar el caos que ha

predominado en Medio Oriente en vez de aportar a la estabilidad y prosperidad en esa parte del mundo.

—¿No hay lugar para ningún otro actor en el mundo con fuerza suficiente para intervenir en ese conflicto?

—No, por eso hablo de la encrucijada de Occidente frente a la guerra Israel-Hamás. A pesar de la creciente ascendencia de China en Medio Oriente, que busca proyectarse de manera constructiva y se refleja en su rol para la reanudación de relaciones entre Arabia Saudí e Irán en 2023 –y a pesar de la intención de Rusia de recuperar influencia por vía militar, en especial en Siria–, Occidente tiene un rol y un peso histórico en el área y un cúmulo de atributos de poder e influencia superiores a los de Pekín y Moscú. Y, dado que mencionamos el tema del derecho internacional y del derecho internacional humanitario, sugiero hagamos un "mapeo" de los puestos clave ocupados por occidentales en diversos organismos internacionales cuando estalló el ataque del 7 de octubre al que siguió la inmediata respuesta israelí.

—Son muchos nombres.

—Secretario general de la ONU: António Guterres, de Portugal; fiscal de la Corte Penal Internacional: Karim Khan, del Reino Unido; presidenta de la Corte Internacional de Justicia en 2023: Joan Donoghue, de los Estados Unidos; alto comisionado de Derechos Humanos de la ONU: Volker Türk, de Austria; presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ese mismo año: Václav Bálek, de la República Checa; secretario general adjunto de Asuntos Humanitarios de la ONU: Martin Griffiths, del Reino Unido; relatora especial de Naciones Unidas para los Territorios Palestinos: Francesca Albanese, de Italia.

Es decir, tenemos una poco usual vasta mayoría de altos cargos de responsabilidad en esos campos, y en particular en relación con Palestina, bajo el mando de funcionarios de origen occidental. No hay duda de que se pronunciaron condenas explícitas a Hamás y de que se expresaron puntos de vista sobre la guerra Israel-Gaza; más aún, en ciertos casos hubo opiniones muy severas sobre la modalidad y alcance de las acciones militares emprendidas por el gobierno de Netanyahu. Sin embargo, no hubo medidas institucionales que

limitaran o revirtieran una situación que escalaba hacia un desenlace catastrófico, ya sea por medio de acciones paliativas, misiones especiales al territorio del conflicto y a su vecindad, pausas humanitarias, treguas o alto al fuego temporario.

—¿Cómo analizarías la posición del Sur Global en general en este conflicto?

—Para buena parte del Sur Global los principales países de Occidente optaron por condenar el ataque de Hamás, pero dieron una suerte de cheque en blanco a Israel.

Varias expertas y expertos en derechos humanos de la ONU se manifestaron alarmados sobre las consecuencias deletéreas que padecían los palestinos en Gaza, pero ello no alteró la parálisis de facto de la organización.

Desde 2021 hay un caso titulado “Situación en Palestina” ante la Corte Penal Internacional (Israel no firmó el tratado que la creó), que no progresaba. Ni la idea de una eventual aplicación a ambas partes de la figura de crímenes de guerra parecía avanzar. La parálisis de las organizaciones y agencias internacionales, la ausencia de presiones por parte de los Estados Unidos y Europa, y por último las resoluciones mayoritarias (pero no vinculantes) de la Asamblea General de la ONU (que no alteraban el curso de los acontecimientos) permiten comprender, al menos en parte, que Sudáfrica haya decidido acusar a Israel ante la Corte Internacional de Justicia con el cargo de genocidio. El mensaje estaba, en parte, dirigido a Occidente. La cautelar emitida por la Corte refleja una doble ponderación jurídica y política que, sin pronunciarse por la cuestión de fondo, recupera el valor de la legalidad, ojalá no solo simbólicamente.

—Pero la guerra sigue, no se exigió el alto el fuego, por ejemplo. Me interesa entender qué encontrás puntualmente de valioso en el fallo de la Corte.

—Algo que es crucial para mí: lo que hemos estado experimentando en el último cuarto de siglo, y que equipara a los Estados Unidos y su “guerra contra el terrorismo”, y a Rusia y su invasión a Ucrania, es un estado poslegal. Es decir, el derecho interno e internacional se manipula, se desconoce o se quiebra a instancias de un Estado, o un conjunto de Estados, que realiza grandes despliegues militares casi sin tener que rendir cuentas. No se trata de un doble estándar, sino de un tipo estándar en el que muchos de los poderosos, independientemente de la ideología y de los regímenes que los identifican, no se sienten

restringidos para avanzar en sus objetivos estratégicos. La fuerza divorciada del derecho y de la política es un recurso que, más temprano que tarde, erosiona la convivencia entre las naciones y genera condiciones para una potencial debacle.

—A esto se le suma que Joe Biden pareció completamente imposibilitado de persuadir a nadie… Tu argumento parece ser que en Medio Oriente va a haber que repensar todo. La solución de dos Estados se cayó. ¿Quién va a intentar llevarla adelante cuando los protagonistas no dialogan; cuando, en el caso de Hamás, se aspira explícitamente al exterminio del otro; cuando, en el caso israelí, el gobierno

tiene un gabinete con miembros declaradamente supremacistas que pugnan por la erradicación definitiva de los palestinos?

—Ese es el problema mayor. Sin duda. Y hay un dato adicional, que en 2024 se ha hecho más visible y que complica más la situación específica entre israelíes y palestinos. A la prolongación de la ofensiva demoledora del gobierno de Netanyahu en Gaza se suma la eventual expansión y regionalización de múltiples conflictos interrelacionados en Medio Oriente, que se despliegan en tierra y por mar, y que vinculan a actores estatales y no estatales, poderes regionales y extrarregionales, y grandes potencias por igual, sin que por el momento desde Naciones Unidas se haga oír ningún llamado a favor de la distensión. ¿Estamos ante un conflicto localizado que se está convirtiendo en regional y que puede derivar en uno mundial? No intento, de modo alguno, encubrir una predicción en una pregunta: solo me interesa formularla para que se comprenda la inercia bélica en la que podríamos eventualmente caer si no hay fuerzas que mitiguen la sensación de que entramos en un curso de acción potencialmente descontrolado.

—En Israel, aunque hay un gobierno ultranacionalista, e incluso luego de la masacre de octubre, no toda la población quiere el exterminio de los palestinos. En Gaza, con las malas condiciones en las que vive la población, a tal punto que algunos llaman a la Franja una “cárcel a cielo abierto”, es lógico imaginar que la voluntad de borrar a Israel del mapa se irá profundizando. ¿Lo ves así?

—Para responderte me voy a valer de algunos otros conceptos de la disciplina de las relaciones internacionales. Sabemos que los conflictos que se prolongan tienden a degradarse. Y, cuando se degradan, se degenera hasta la forma de matar. Hay algo que se deshumaniza. Los niveles de deshumanización que vimos y vemos en Medio Oriente son shockeantes.

—Es escalofriante, sí. ¿Es que acaso se deja de ver a las personas?

¿Prevalecen el odio y las ideologías por encima de cualquier rastro de humanidad?

—En un texto corto, la premio Nobel de Literatura Doris Lessing dice: “En tiempos de guerra, volvemos, como especie, al pasado y nos permitimos ser brutales y desalmados.

Es por este motivo (hay otros, por supuesto) por el que tantas personas disfrutan con la guerra… Opino que ponerse a hablar del tema de la guerra, o de la paz, sin reconocer que a muchísimas personas les encanta la guerra –no solo la idea en sí, sino el combate, la batalla– es incurrir en sentimentalismo”.

—Pero la guerra también tiene reglas.

—El derecho internacional ofrece un extenso catálogo de cosas que pueden hacerse y cosas que no deben hacerse, justamente porque de lo que se trata es de humanizar la guerra. Pero ¿quiénes impulsan hoy esa humanización? ¿Qué Estados? ¿Con qué medidas? ¿Con cuánto apoyo de la sociedad civil internacional?

—Sin embargo, nada indica que los protagonistas aceptan ceñirse a ese catálogo, y los conflictos se prolongan.

—Así es. Una cuestión que muestran las investigaciones sobre conflictos es que, comparativamente hablando, la mayoría de los conflictos internos no se resuelven con una negociación. Salvo en determinadas condiciones.

—¿Estamos considerando “conflicto interno” lo que está pasando en Gaza?

—Sí, lo estoy considerando así porque no existe un Estado palestino en funciones independientes, y la comunidad internacional no le ha dado a Palestina ese estatus. En Naciones Unidas es un Estado observador, no es miembro pleno.

Que en el futuro se haga realidad la existencia de dos Estados con pleno reconocimiento mundial es otra cosa. Lo comparo entonces con otros conflictos internos, como guerras étnicas, guerras de liberación, guerras civiles. Barbara F.

Walter ha estudiado el tema. Su conclusión es clara: la mayoría de esos conflictos culmina con un vencedor, ya sea el gobierno o el contrincante. En varios casos hay acuerdos que resultan parciales y temporales puesto que los bandos en lucha regresan a la

confrontación. De allí que sean escasos los ejemplos de negociación exitosa. Una condición elemental es que haya garantías creíbles e implementables para las partes enfrentadas. Y para ello se necesita lo que ella llama outside enforcers; esto es, alguien del exterior que facilite y compela a los actores para que lo acordado se cumpla sin perjudicar a las partes.

—¿Y por qué los Estados Unidos no pueden en la actualidad imponerle eso a Israel?

—Consideremos el período que sigue al 11 de septiembre, solo a modo ilustrativo.

Durante el largo período de la "guerra contra el terrorismo" había una coincidencia que reforzaba la histórica relación especial entre Washington y Tel Aviv: había que terminar con Al Qaeda, había que terminar con el Estado Islámico en Irak y el Levante. Antes y durante el combate contra movimientos terroristas hubo, en la práctica, una simbiosis de intereses entre los Estados Unidos e Israel. Esto comenzó a cambiar ligeramente con Obama, en el marco más amplio de un relativo repliegue de Washington en Medio

Oriente y del reconocimiento implícito de que el diseño territorial que los europeos habían trazado a principios del siglo XX estaba agotado. Un Obama que, quizás conmovido por el hecho de que recién llegado a la Casa Blanca había sido galardonado con el Premio Nobel de la Paz, procuró, sin mucha fortuna, propiciar un acercamiento y un acuerdo israelí-palestino basado en la solución de dos Estados. Los tibios gestos que buscaban recalibrar la posición de los Estados Unidos en relación con Medio Oriente fueron interpretados por los republicanos en Washington, por parte de la comunidad judía estadounidense más conservadora, así como por sectores ultras en Israel, como una demostración antiisraelí. A su turno, en Israel, Netanyahu se fue aliando con fanáticos de extrema derecha y Hamás afianzó su control en Gaza, al tiempo que la Autoridad Palestina fue perdiendo apoyo en la calle. Trump refuerza la relación con Netanyahu y, como símbolo de su compromiso pleno con Israel, traslada la embajada de Tel Aviv a Jerusalén. Joe Biden fue, desde los comienzos de su carrera política en 1973, activamente proIsrael, por lo que la actitud que adoptó en este nuevo capítulo del conflicto fue, en parte, esperable. Creo que hay que agregar que la guerra se produce en un contexto preelectoral, con Trump como oponente. Todo esto lleva a Biden a reforzar su apoyo inmutable a Netanyahu, comprometiendo los intereses estadounidenses en la defensa irrestricta de Israel y validando su accionar militar, que arrasa con la población

civil en Gaza. Si hay un escenario de posguerra, y si las conclusiones del estudio de Barbara Walter son correctas, Washington deberá modificar su posición para funcionar como garante (seguramente junto con otros países) de la paz entre israelíes y palestinos.

No debe sorprender que a raíz de la postura de los Estados Unidos respecto de Israel y en el marco de las resoluciones que se han votado en Naciones Unidas, y que Washington no acompañó, algunos líderes palestinos han procurado en tiempos recientes que China asuma un papel más preciso en pos de mitigar lo que denominan un "castigo colectivo". ¿Quiere Washington dejar abierto otro espacio que le permita a China adoptar una actitud propositiva y proyectarse internacionalmente? ¿Advierten los Estados Unidos que esto podría llevarlos a perder reputación y credibilidad ante los ojos de aliados y adversarios por igual?

—¿No debería haber por parte de los países árabes un nivel de intervención mayor al que están teniendo? ¿Cuál es el papel de Egipto? ¿Cómo puede ser que, teniendo tanto en común con los palestinos, históricamente los hayan abandonado a su suerte y no propongan pensar una nueva solución de un Estado para ellos?

—En cuanto a Egipto, pedirle que se haga cargo de los palestinos de Gaza es como decirle: "tomá una bomba atómica y desactivala si podés, aunque no tengas los instrumentos para hacerlo". Ahora bien, y reitero, en un contexto de posguerra, sin duda, la voz de ciertos países clave de Medio Oriente será fundamental para ir

avanzando en alguna solución balanceada, viable y verificable. Hay que alinear muchos amigos de la paz, lo cual no es sencillo ni inmediato.

—Es todo muy complicado porque es un drama humanitario fenomenal para la población palestina y, al mismo tiempo, una usina terrorista pegada a Israel. ¿Cómo resolvés eso?

—Ha sido usual que las políticas implementadas busquen, básicamente, hacer imposible e impracticable el terrorismo. Ha habido logros, sin duda, pero en realidad parecen triunfos pírricos en función del objetivo original planteado.

Hace unos años señalé que era clave plantear los siguientes interrogantes: ¿cómo se hace improbable, innecesario e ilegítimo al terrorismo? Pienso que ello requiere disuasión, desarrollo y diálogo. La disuasión corresponde al ámbito del Estado e implica, entre otras

cuestiones, una mayor y mejor combinación de prevención e inteligencia para hacer improbable el comportamiento terrorista. El desarrollo político, social y económico involucra al Estado y también al sector privado: si se desea volver impracticable el terrorismo hay que mejorar las condiciones concretas de vida de millones de personas, tanto en el mundo árabe como en la periferia, así como alcanzar una respuesta justa a la causa palestina.

Finalmente, el diálogo compete al terreno de lo no estatal; las ONG, los partidos, las iglesias, los jóvenes, la sociedad civil internacional, entre muchos otros.

Decía entonces que era urgente –y hoy diría vital– una cercanía y comunicación más amplia y honda entre culturas, creencias y civilizaciones para volver totalmente ilegítimo el recurso al terrorismo. Nada de esto resuelve la tragedia de Gaza, o logra que Israel se sienta más seguro, ni garantiza tampoco que israelíes y palestinos concreten un acuerdo ejecutable. Solo algo sostenido y sustentable en el tiempo podría, eventualmente, facilitar la convivencia entre las partes.

—Lo que proponés es algo que desarrollar con voluntad pero también con tiempo. Y

hoy hay urgencias que comprometen la vida de millones.

—De acuerdo. Miremos el conflicto como una suma de distintas batallas.

¿Alguien puede dudar de que, en la batalla militar, la ventaja de Israel es total y de que la probabilidad de ganarla es altísima? Hay también una batalla comunicacional, que hoy es muy distinta a la de hace veinte años. En Occidente, en general, primaba hasta hace poco todavía una visión mayoritariamente proisraelí, pero hoy ha ido creciendo

una visión propalestina. Hay una batalla que tiene lugar en las calles, en las que las movilizaciones internacionales a favor de la causa palestina, ya no solo en el mundo árabe, han sido apreciables.

Existe una batalla política, en la cual Occidente, que podría aparecer como el

“solucionador”, no se atreve a ir más allá de lo que ha ido hasta ahora y que es percibida en el Sur Global como una inercia a favor de Israel. Hay una batalla diplomática que, quizás por primera vez en el tema

israelí-palestino, muestra un perfil muy activo del Sur Global; en parte debido a la inoperancia de la ONU.

También es posible hablar de una batalla ética. Históricamente prevaleció la narrativa según la cual no había equivalencia moral entre Israel y las contrapartes que recurrían a la violencia. Había un acuerdo tácito al respecto en distintas latitudes. Pero la respuesta militar al ataque del 7 de octubre está resquebrajando la imagen y percepción de Israel en una proporción, creo, nunca vista antes. Dado todo lo anterior, ¿quién puede y quiere terminar esta guerra pronto?

—En este contexto de diferencias dentro de aquellas organizaciones o regiones que habitualmente suelen votar lo mismo, ¿cómo ves las reacciones que hubo por parte de los gobiernos de América Latina y, en general, la postura de la región en cuanto al conflicto en Medio Oriente?

—Podríamos recordar las posturas que tuvieron los países de la región frente a la creación del Estado de Israel. En el voto de 1947 sobre la partición de Palestina, la Argentina se abstuvo (igual que Colombia, Chile, El Salvador, Honduras y México). El único país que votó en contra, y no había Revolución Cubana todavía, fue Cuba; la mayoría de la región votó a favor. Es interesante ver cuánto ha cambiado desde entonces la postura de los países latinoamericanos. Con el advenimiento de nuestras democracias, y también antes, la región en su conjunto se colocó a favor del diálogo y del cumplimento de las resoluciones de Naciones Unidas: otra vez, el apego al derecho internacional por parte de la región. A través del argumento jurídico hubo una posición mancomunada frente al tema.

Un componente adicional que se ha tornado más gravitante con el tiempo, en especial con el fin de los gobiernos autoritarios y el mayor peso que adquirió la voz de la sociedad en cuestiones de política exterior, es la incidencia de las respectivas comunidades en nuestros países. Ahí se observa una dispersión evidente. Nombro tres casos concretos. En Colombia viven unos 100.000 descendientes de palestinos de distintas generaciones y unos 2200 judíos. En Chile reside la población de origen palestino más grande fuera del mundo árabe, unas 500.000 personas. En la Argentina, la

comunidad judía suma unas 180.000 personas (la cuarta diáspora en el mundo). Pero hay un hecho adicional que solo se dio en nuestro país y en ningún otro de América Latina: los dos atentados terroristas, el de 1992, en la Embajada de Israel, y el de 1994, en la AMIA.

—El tema termina convirtiéndose de alguna manera en política interna para los países, ¿no?

—Sí, se convierte en política interna. Se convierten en actores relevantes electoral, productiva, social y culturalmente. Y esto tiene que ver con el impacto del 7 de octubre.

Casi el 10% de los rehenes secuestrados por Hamás eran argentinos. Si la comparamos con las declaraciones de otros países de América Latina, la Argentina adoptó la postura más contundente y menos extensa acerca del ataque, y lo hizo ese mismo día. Condenó solamente el atentado terrorista y no mencionó la causa palestina o la historia de tensiones entre las partes. Creo que, en relación con el tema, América Latina no ha sabido o no ha podido actuar en conjunto. Podría, por ejemplo, haber capitalizado un aspecto de su propia experiencia. En la región tenemos un alto y reconocido grado de convivencia interreligiosa. Hay brotes antisemitas, pero no son extendidos; no existen gestos islamofóbicos y no vivimos una lucha interétnica. Además, dada la cantidad de rehenes que capturó Hamás, me parece que habría sido bueno contar, junto a cada acción individual emprendida por los países afectados, con una especie de emisario latinoamericano en los lugares donde se llevan a cabo diálogos para liberar a los secuestrados.

—¿Y cómo evaluás las acciones diplomáticas de la Argentina?

—Después del 7 de octubre y del pronunciamiento oficial en el consulado en Tel Aviv, se abrió el registro de connacionales para una evacuación y así se procedió.

Mediante un comunicado del 14 de octubre, el gobierno exigió la liberación de todos los rehenes de todas las nacionalidades (lo cual incluye, por supuesto, a los argentinos), algo que no aparece en la mayoría de los comunicados de otros países de la región. El tema de los rehenes siempre se incluyó en las manifestaciones y exigencias de la Argentina. Que no se revelen las acciones que muy probablemente se hayan llevado y se lleven a cabo en pos de la liberación es práctica usual en todos los casos de países cuyos nacionales han sido secuestrados y cuyas vidas corren peligro. El modo en que se abordó el asunto de los rehenes no me parece menor ni objetable: más aún, no me resultan comprensibles las pocas voces que en alguna ocasión cuestionaron la voluntad del gobierno argentino en ese punto.

—Pero no se constituyó en un tema electoral, al menos.

—Bueno, depende. Una dimensión de la guerra sí fue objeto de referencia.

Mientras arreciaban las operaciones militares de Israel en Gaza, el entonces candidato presidencial Javier Milei anunció su intención, en caso de ser electo, de mudar la embajada argentina de Tel Aviv a Jerusalén. Llamativamente, hubo un elocuente silencio al respecto. Y también está el tema del posicionamiento.

En Naciones Unidas se votó una resolución el 27 de octubre que llamaba a una "tregua humanitaria" y que el gobierno de Fernández votó favorablemente (al igual que México, Chile y Brasil, entre otros). El 12 de diciembre –dos días después de la asunción del presidente Milei–, hubo una nueva resolución muy similar a la mencionada que llamaba a un "cese al fuego humanitario". Hubo 153 votos a favor (más que para la resolución del 27 de octubre) y el gobierno de Milei se abstuvo. Ahora bien, ese mismo día, los Estados Unidos presentaron otra resolución que enmendaba el texto sobre el cese al fuego humanitario, que no prosperó pero que fue respaldada por la Argentina.

En breve, el giro respecto del tema parece claro. No es ni será un tema menor en la política exterior argentina del futuro.

—¿Y advertís algo si se concretara lo del traslado de sede diplomática?

—En 2018 el presidente Bolsonaro anunció que se trasladaría la sede de la embajada de Brasil en Israel de Tel Aviv a Jerusalén. Él, su hijo Eduardo y el canciller Ernesto Araújo invocaron argumentos religiosos y geopolíticos para justificar la decisión. El papel de la comunidad de origen árabe – aproximadamente el 6% de población brasileña–, la influencia profesional de Itamaraty y el cuestionamiento activo de la Liga Árabe se conjugaron para que, al final, la mudanza no se consumara. Finalmente, en 2019 el gobierno anunció que abriría una oficina comercial en Jerusalén. En el caso argentino, habrá que evaluar el impacto de una serie de medidas y señales tomadas durante el primer tramo de la administración Milei que, combinadas, podrían afectar otros asuntos de la agenda internacional de la Argentina: la sumatoria de, por un lado, los acercamientos con los Estados Unidos, el rechazo a la invitación de incorporarse a los BRICS; por otro, las manifestaciones de desdén por América Latina junto a los roces con distintos países de la región y el anuncio del traslado de la Embajada a Jerusalén pueden afectar el apoyo a la posición argentina respecto de Malvinas. Si sumamos a los 5 miembros de los BRICS, los 32 países de

la Celac (excluyo a Brasil, que figura entre los BRICS) y las 57 naciones de la Organización para la Cooperación Islámica, da un total de 84 países; esto representa el 43% de los Estados que forman parte de la ONU.

Sembrar discordia entre tantos socios, vecinos y contrapartes puede resultar costoso.

—Pocos días después del ataque del 7 de octubre, el ensayista israelí Yuval Noah Harari dijo en una entrevista que había que privilegiar la paz por sobre la justicia, porque justicia total no se va a conseguir y lo que tiene que haber es una voluntad política clara en relación con la paz. ¿Qué pensás de eso? ¿Es posible lograr la paz si no hay justicia?

—Vuelvo a referirme a las negociaciones de conflicto exitosas. Lo que he venido sugiriendo es que resulta necesario generar las condiciones internas e internacionales que posibiliten una salida negociada genuinamente aplicable y verificable. No creo, con sinceridad, que la paz provenga de las promesas y conductas de los dos actores principales. Se necesita del compromiso creíble de actores externos. Y ello implica, de algún modo, "imponer la paz". Me parece que israelíes y palestinos rechazarían tal idea de entrada pues, en el fondo, es una imposición. ¿O sería acaso posible que el dolor acumulado sea tan gravoso y tan improbable el mantenimiento del statu quo a costa del derramamiento de sangre como para que las partes acepten un aporte externo decisivo y creíble?

—¿Pero pensás que esos cuerpos internacionales, que están tan deslegitimados por otras actuaciones, podrían funcionar en esta instancia?

—Esto no sería una misión de paz de Naciones Unidas, como si se tratara de un caso más. De ninguna manera. La comunidad internacional debería apropiarse de este tema, incluidos los países árabes. Y compeler a las partes a avanzar en un sendero gradual, razonable y efectivo, que permita alcanzar un acuerdo de paz.

Incluso si se reactivase la idea de los dos Estados, ello solo prosperará si hay plenas garantías, claras y sostenibles. Oslo ya fue. Hay que pensar en otras fórmulas y en modos precisos de resolver los dos escollos que menciona Barbara Walter en su estudio: el incumplimiento y la vulnerabilidad.

—Israel nunca permitiría esto. Mientras gobierne Netanyahu, al

menos.

—Es imposible hoy, pero ¿cuál es el destino vital de Israel si no hay paz? ¿Vivir en una sociedad enclaustrada, en peligro constante y crecientemente autoritaria para sostener un estado de guerra permanente?

—Lo entiendo, y siento que todo es una trampa, porque ¿cómo se vive día a día sabiendo que tus vecinos son liderados por gente que solo piensa en exterminarte?

—Para responder querría referirme a la bibliografía sobre desradicalización.

¿Cómo se desradicalizan las sociedades? ¿Es eso posible? ¿Cuánto tiempo y esfuerzo demanda un proceso de este tipo? ¿Quiénes son los actores comprometidos verdaderamente con eso? ¿Es una ilusión creer que se pueden desradicalizar generaciones actuales y prevenir la radicalización futura? Es una tarea ciclópea sin resultados asegurados. ¿Y cómo se frena el antisemitismo, por un lado, y la islamofobia, por el otro? Hoy prevalece una suerte de indignación dividida, unos se indignan con unos y otros se indignan con los otros, pero no hay una posibilidad de indignación plena en un sentido más humanitario. Vuelvo a Brecht, cuando afirma que la guerra demanda que ambos adversarios la rechacen, "no mediante el hecho de que por lo menos uno de ellos sea lo más pacífico posible". Tiene que haber algo que nos permita pensar que, si queremos entender lo que está pasando en Medio Oriente, no podemos seguir así. Creo que nos sentimos preocupados, pero no alcanzamos hoy a dimensionar la tragedia de esta guerra y la huella que dejará. Y el mundo, a su vez, está profundamente dividido. Por ejemplo, el 27 de octubre se produjo la votación que mencioné antes en la Asamblea General sobre una resolución que pedía una tregua humanitaria en Gaza. Hubo 120 votos a favor, 45 abstenciones y 14 votos en contra.

Busquemos homogeneidades. ¿Cómo votó la Unión Europea? No fue un voto homogéneo. ¿Cómo votaron los tres países parte del acuerdo Estados Unidos-Canadá-México? Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países de la OTAN?

Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países del Mercosur? Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países de la Comunidad del Caribe? Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países del Sistema de Integración Centroamericana?

Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países de la Unión Africana?

Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países árabes? Tampoco hubo homogeneidad. ¿Cómo votaron los países de BRICS, y cómo los países de la OCDE?

Todos divididos, en los dos casos. La antítesis fue la votación de la resolución del 2 de marzo de 2022, que deploraba la agresión de Rusia contra Ucrania: con 141 votos a favor, 35 abstenciones y 5 en contra, todo el Occidente desarrollado votó de una manera unificada. Medio Oriente divide a todos. Lo ha hecho por décadas.

8. Narcotráfico, guerra cultural y prohibicionismo

—Durante muchos años, asociábamos el narcotráfico con países de la región como Colombia y México. El crimen organizado también empezó a actuar en Centroamérica, pero seguíamos pensando que era algo lejano. Hay cada vez más países tomados por el narcotráfico, como Ecuador, donde en 2023 asesinaron a un candidato presidencial, y en la Argentina hay distritos como Rosario, donde la situación hace años se ha vuelto muy delicada. Al mismo tiempo, sabemos que, en general, las políticas gubernamentales para combatir el narcotráfico han fallado, en algunos casos estrepitosamente, dejando una gran cantidad de muertos y una violencia que no cede. Este es un tema que conocés muy bien; me interesa mucho tu diagnóstico.

—Lo primero que diría es que estamos frente a un fenómeno bastante singular en términos mundiales. Los internacionalistas usamos un concepto, que es el de “régimen internacional”, para señalar el conjunto de reglas, procedimientos, instituciones y tratados en torno a un asunto específico. Por ejemplo, hay un régimen internacional en materia de no proliferación nuclear, que es relativamente joven porque es producto de la segunda posguerra. Es decir, primero se usó un arma atómica y después surgieron los acuerdos, reglas, mecanismos y compromisos de no proliferación. En el caso de las sustancias psicoactivas declaradas ilícitas, lo singular es que es objeto de un régimen que está vigente hace más de un siglo. Nació en 1909 con la Comisión Internacional del Opio, seguida por la Convención del Opio en 1912. Y desde entonces se fueron creando protocolos, se fueron firmando acuerdos, se establecieron regulaciones e instituciones y se

concibieron foros especiales sobre el tema. Este régimen tiene además otra particularidad: su propósito es, desde el comienzo, inalcanzable. ¿Cuál es su objetivo central? La abstinencia; una quimera.

—Que la gente no se drogue, claro.

—Que la gente no pruebe ni consuma. Ese es un propósito incumplible. La historia de la humanidad nos señala que los individuos siempre han probado sustancias psicoactivas; que detrás de ese ensayo y error hay la búsqueda de un placer, más que una exploración viciosa. En consecuencia, lo que tenemos que mirar con un lente más riguroso y menos intransigente es por qué se intenta ese objetivo desproporcionado e incluso se procuran una serie de instrumentos coactivos y represivos para alcanzarlo.

Como decía, el régimen mencionado concibe a la sustancia psicoactiva como problema y a su erradicación como meta. Se desconoce que, en realidad, en este como en otros temas, hay una dinámica en la cual demanda y oferta interactúan activamente. Por otro lado, se ponen en práctica un conjunto de medidas que pretenden que el individuo no

solamente se abstenga de consumir, sino que adquiera unos hábitos de conducta que están basados en una noción cultural y religiosa. Es decir, se supone que las personas, que son autónomas, deben ser capaces de autolimitarse con base en unas creencias y valores restrictivos.

—Tienen voluntad.

—Tienen –deberían tener– una voluntad de hierro y pueden, deben, hacerlo. Por eso, desde hace un tiempo uso menos el término “guerra contra las drogas”, en su sentido de cruzada bélica irregular, y digo que esta es en realidad una suerte de Kulturkampf, una guerra cultural. Y sin reivindicar un juicio exagerado, sostengo que esta guerra está enraizada en hábitos culturales, religiosos y morales que son parte de un complejo entramado social, político, racional y emocional en Rusia, en China, en Suecia, en la Argentina, en los Estados Unidos, en Corea del Sur, en Irán, en Nigeria, en Filipinas, en México; esto es, urbi et orbi. Y si a eso que se viene desarrollando históricamente le agregamos la incidencia que aún tienen los Estados Unidos en el régimen internacional sobre drogas, tenemos la versión más punitiva del prohibicionismo en vigencia. No se impusieron versiones más atenuadas del prohibicionismo, como alguno de los ensayos que se realizaron en Europa en los años sesenta y setenta. En la versión del prohibicionismo que logró imponerse, hay un actor que

milita internacionalmente, los Estados Unidos, que, en esta fase del desarrollo del fenómeno de las drogas, tienen

"aliados" igualmente militantes. Por ejemplo, China y Rusia son activamente prohibicionistas por motivos culturales, sociales, idiosincráticas. En esto no hay rivalidad ni desacople: hay coincidencia punitiva.

—No deja de ser interesante que los grandes adversarios coincidan con los Estados Unidos en la respuesta a este tema. Y que sean incluso más duros.

—Estos países, que se oponen a los Estados Unidos en otros campos, están perfectamente armonizados en relación con el tema de las drogas. Son draconianos hacia dentro y hacia fuera, aunque en el caso estadounidense la movilización y exigencia ciudadana en el marco de la democracia ha ido alzando mojones de cambio en una dirección más abierta a la experimentación. Por ello, en 38 de los 50 estados es legal el uso de la marihuana con fines medicinales y en 24 estados, Washington DC y 3

territorios, lo es para uso recreativo. Si sumamos todos esos estados, vemos que ahí reside casi el 75% de la población.

Al menos hacia dentro y respecto de la marihuana, el prohibicionismo ha ido cediendo.

Hacia fuera, ¿los Estados Unidos siguen exportando un modelo prohibicionista más agresivo? Sí. Pero es igualmente clave reconocer que hay alguien que "compra" el

modelo, y son los gobiernos –con la aprobación tácita o el rechazo lánguido de sus sociedades– los que reproducen esa versión más coercitiva. Al mismo tiempo, ahora tenemos un mosaico mucho más interesante para mirar. Con esto quiero decir que las voces contestatarias vienen de aquellos lugares que más han padecido este prohibicionismo militante, como es el caso de América Latina. Es en nuestra región donde aparecen movimientos, personalidades e iniciativas que impugnan el modelo prohibicionista (en Uruguay y México se legalizó el uso recreativo de la marihuana y en la Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, Panamá, Paraguay y Perú se habilitó para fines medicinales) y también en otras latitudes donde empiezan a padecerse los costos acelerados de este fenómeno. Claro que el cancerbero del régimen sobre drogas, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, sigue cuestionando los distintos tipos

de regulación del cannabis y no hace sino insistir en la ilusión de una abstinencia mundial. Por otra parte, con el correr del tiempo se ha hecho evidente que estamos frente a un asunto claramente global.

Esto significa que ya no es posible decir que América Latina es el lugar donde se instaló el narcotráfico, y que en otros lares hay apenas algunas bandas, unas pandillas. El narcotráfico está presente en América Latina, en África, en los Estados Unidos, en Europa, en Rusia, en Australia, con diferentes niveles de enraizamiento, ejercicio de la violencia y aceptación social.

—Porque, además, es crimen organizado. Ni siquiera es solo el tema droga.

—Por supuesto. Lo que ha avanzado es el crimen organizado, cada vez más transnacionalizado y vinculado a distintos negocios: trata de personas, tráfico de desechos peligrosos, venta de armas ligeras, provisión de contrabando. Este es un tema importante y que requiere una atención singular. Los países, e incluyo a la Argentina, tienen el crimen organizado que dejan prosperar. Si uno mira a Colombia hoy, ve que el crimen organizado no solamente se nutre del fenómeno de las drogas, sino también de la minería ilegal y de todo otro conjunto de ilícitos que tiene que ver con el mundo del contrabando fronterizo y que, a la vez, está entrelazado con redes globales de prostitución.

—El tráfico de personas, claro.

—En muchos sitios existe un crimen organizado con nexos transnacionales que, a la vez, tiene un control territorial sobre un espacio geográfico específico. Hay otros países donde la presencia del crimen organizado es menor, en parte producto de las políticas que se implementan para contener o limitar su expansión. En algunos países, se tiene ya no solamente un control territorial, sino una situación en la cual el narco es un actor que

opera como un Estado paralelo y potente. En un estudio de 2023 de la revista Science, se calcula que en México el narcotráfico es el quinto mayor empleador, con unas 175.000

personas trabajando. Lo que eso está reflejando es que el narco se ha convertido en un indisimulable, poderoso e influyente actor social.

—Y político.

—Y político. En una época yo decía que en vastas regiones en América Latina lo que había era una especie de pax mafiosa. Ahí donde el

Estado no llega, llega tarde y mal –o está claramente penetrado y cooptado–, el que establece el orden casi hegemónicamente es el narcotráfico, con capacidad de brindar empleo, dar recursos, proteger a las familias, reclutar personas, llevar adelante acciones violentas y organizar sistemas de defensa vía sicarios. Quiero decir, es una estructura muy amplia y compleja. Aun en el caso de El Salvador, donde el régimen de Nayib Bukele, que se plantea como ejemplo de la línea dura, encarceló a más de 70.000 personas, siguieron operando más de 50

grupos de narcotraficantes, que entre todos cobijaban a unas 45.000 personas. Se trata de una forma de para-Estado, que tiene que ver con lo que muchos estudiosos pronosticaban acerca del momento posterior a la pandemia de covid. Durante la pandemia, el crimen organizado se había replegado como consecuencia de las políticas nacionales de confinamiento, del despliegue de las fuerzas de seguridad en las calles que garantizaban el cumplimiento de la cuarentena y de la parálisis de buena parte del transporte mundial. Sin embargo, varios pronósticos apuntaban en una misma dirección: era muy probable que en la pospandemia la criminalidad organizada volviera a desplegarse con fuerza y con mayor alcance.

Ya sabemos que en muchas latitudes la debacle socioeconómica generada por el coronavirus fue significativa: los Estados debieron hacer frente a fuertes desórdenes ciudadanos, y lo hicieron con capacidades debilitadas por el esfuerzo para contener la pandemia. No fue azaroso, entonces, que el narcotráfico, por ejemplo, se convirtiera en un creciente proveedor de trabajo, ingresos, bienes, protección y ascenso social, en la medida en que ganó legitimidad ante la erosión de las instituciones. ¿Sabemos hoy a ciencia cierta lo que ha venido sucediendo en la Argentina después de la pandemia en relación con el negocio de las drogas, el poderío narco, la penetración de la criminalidad en los intersticios del poder institucional, así como con las capacidades estatales para afrontar los retos del crimen organizado? ¿Tenemos idea del efecto adicional que está teniendo y seguramente tendrá, en especial en la juventud, los pobres y los sectores en mayor riesgo, el tremendo ajuste que viene llevado a cabo el gobierno del presidente Milei? ¿Cuán preocupados están los sectores más acomodados y los partidarios de La Libertad Avanza con un blanqueo que facilite el ingreso de dineros ligados al narcotráfico y a otros negocios ilícitos?

—Pienso en la pandemia y en que entonces habrá habido crisis de abstinencia tremendas y difíciles de tratar, por el momento en que se daban,

¿no?

—Claro. Ahí hubo una reducción temporal del fenómeno, pero también es evidente que después de la pandemia recrudeció la violencia ligada al emporio de las drogas en toda la región. Lo que sucede es que en buena parte de Latinoamérica hemos naturalizado la convivencia con la violencia narco, lo cual refleja también el nivel de impunidad que campea entre nosotros. En este escenario, mezcla de anemia estatal y anomia social, lo más probable es que se reclute a más jóvenes para el comercio de drogas, que el narcotráfico se convierta en proveedor de recursos para estos jóvenes sin empleo ni expectativa de futuro.

—Empezó a suceder en Chile.

—En Chile. En Brasil. En la Argentina. Estamos ante una nueva etapa, mucho más problemática, que tiene en el centro la cuestión de los jóvenes. Vale la pena recordar que, como dijimos en otro encuentro, América Latina es francamente una región de paz, en la medida en que no tenemos conflictos armados entre Estados, pero somos a la vez la región más violenta del mundo, a juzgar por la cantidad de asesinatos que se cometen en nuestros países. Los jóvenes son tanto víctimas como victimarios; creo que no le hemos puesto un nombre a este fenómeno aún. Contamos con distintas figuras: suicidio, magnicidio, homicidio, infanticidio, femicidio, genocidio. Ahora, cuando masivamente mueren nuestros jóvenes o dejamos que se maten, ¿cómo llamamos a eso?

¿Juventicidio? Este es un tema que luego se refleja en las relaciones familiares, en los hábitos, en los modos de no resolución de conflictos, en la tramitación de la disputa política.

Los jóvenes son hoy una población altamente vulnerable, un segmento notoriamente precarizado: los expulsamos de las posibilidades de futuro o desertan frente a la falta de alternativas. Y es entonces cuando el narcotráfico irrumpe con más facilidad, un dispositivo que permite hacer plata rápido y que recurre a la violencia en su trato con grupos sociales con derechos vulnerados, para quienes la violencia es algo cotidiano. Y

finalmente los estigmatizamos: la sociedad reclama cárceles de máxima seguridad, penas larguísimas que muchas veces se cumplen en condiciones sanitarias deplorables.

Entramos en un delirio derivado del prohibicionismo original, y no

veo posibilidad de que eso se revierta por el enraizamiento de una lógica de guerra cultural que mencioné antes. Dicho sea de paso: postular políticas alternativas a las vigentes no significa

afirmar que estas sustancias psicoactivas declaradas ilícitas no produzcan daños; pero la prohibición está destinada a generar y reproducir más y peores efectos nocivos.

—No, claro, desde ya. Y crece el consumo de sustancias que tienen efectos cada vez peores, como el fentanilo. Durante años, en los Estados Unidos parecían no advertir ese problema, o, al menos, no lo hacían tan público.

Esto también comienza a verse en nuestras propias orillas. Es muy dramático.

—Es francamente trágico el dolor humano que causa la prohibición. Me interesa hacer referencia al trabajo de David Musto, médico estadounidense estudioso de historia de las ciencias que se especializó en los ciclos de consumo de drogas a partir del caso estadounidense. El núcleo de sus investigaciones plantea que los ciclos de consumo están vinculados en parte a la naturaleza de la sustancia. La heroína tuvo un ciclo de consumo importante entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX en los Estados Unidos, al igual que la marihuana más tarde y la cocaína a posteriori. Las tres sustancias son de base natural, no producto de una fabricación sintética. A los ciclos de intolerancia y rechazo frente a cada sustancia, les siguen con el tiempo ciclos de relativa tolerancia y convivencia. En la etapa intolerante siempre se busca un culpable. En el caso de la heroína, era China; en el de la marihuana, México y Colombia; con la cocaína, básicamente Colombia. A cada ciclo de consumo de drogas de base natural le siguió uno de consumo de sustancias de base sintética. Por ejemplo, el LSD, la metaanfetamina y el fentanilo, entre otros, en diferentes momentos históricos.

Tampoco faltaron los enemigos, internos en unos casos y externos en otros. Hoy, por ejemplo, en el caso del fentanilo, los enemigos son China y México.

Adicionalmente, en cada una de estas etapas las sustancias, ya sean de base natural o sintética, se van potenciando. Esto es, el fentanilo es más nocivo que el paco. Esto sucede incluso con la marihuana. La marihuana que hoy está legalizada en varios estados de los Estados Unidos tiene un componente THC más fuerte que la marihuana colombiana de los años setenta y ochenta. Ahora bien, en los

momentos de mayor represión en cada una de estas épocas se desplegaron instrumentos coercitivos que no produjeron ningún resultado promisorio. Entonces, no solamente tenemos un régimen que lleva más de un siglo de existencia, sino que tenemos políticas antidrogas centenarias de muy pobre efectividad. Aunque, cabe destacar, con resultados redituables en el plano electoral: la mano dura ha tendido a dar más votos que las propuestas contra la prohibición. Es decir, hay muchos políticos que, en particular, en los Estados Unidos fueron electos con base en un discurso "manodurista" frente las drogas.

Ahora hay más políticos en América Latina que usan ese mismo lenguaje, y que obtienen réditos políticos. Mauricio Macri fue electo presidente con la promesa de pobreza cero, de unir a los argentinos y de derrotar al narcotráfico; dicho sea de paso: ninguno de estos objetivos fue cumplido.

—Mientras hablabas, pensaba en el vínculo de las drogas con las distintas clases sociales. Y en aquello de que, si la droga es de mejor calidad, hace menos daño. La cuestión de las clases sociales se cruza también con el consumo de sustancias, ¿no?

—Totalmente. Y eso tiene que ver con la disponibilidad, con el precio, con la naturalidad con que en ciertos estratos altos se asume que consumir un poco, en esas capas sociales, está bien. Hay un doble clasismo subterráneo en esta materia: se castiga severamente a ciertos sectores bajos y se consiente el consumo entre los sectores altos, así como a los potentados vinculados al circuito financiero de lavado de activos. Lo que es fundamental es tratar de evitar que las sustancias dañen más a las personas; también que haya más mecanismos regulatorios y que sean eficaces. Ese es un típico tema en el cual el papel del Estado resulta clave.

—¿Qué clase de regulación puede haber cuando el crimen organizado domina pueblos, ciudades, países, candidatos?

—Me refiero a la regulación de las sustancias. Si hablamos de organizaciones; entonces, el asunto es otro. Hay que analizar en qué fase del fenómeno nos encontramos. En primer lugar, está lo que la literatura llama una "fase predatoria": existen varias pequeñas pandillas, entre las que hay pugnas, conflictos y violencia. En ese nivel, un conjunto de prácticas puede reducir los efectos nocivos: entre otras, contar con un aparato estatal y un sistema judicial que funcionen y una policía que haga su tarea civil correctamente. Es decir, que el Estado no sea penetrado por el narcotráfico, sino que sea

un Estado legítimo que emprende una política socialmente respaldada para frenar el fenómeno. Si eso no frena la expansión de las organizaciones, se llega a una segunda etapa, que se suele denominar "fase parasitaria", cuando se deja crecer tanto que ya existen grupos…

—Con otro poder.

—Con otro poder, con otra presencia. Con redes, con articulaciones distintas con el mundo social y con el mundo político. Allí se necesita una labor mucho más sofisticada del Estado para mejorar la inteligencia e intentar desmantelar la base financiera de estos grupos. Hay que atrapar algunos "peces gordos" y aplicar penas ejemplares. Hay que coordinar bien la política pública en la materia y saber que la consistencia,

transparencia y efectividad son aspectos centrales. Si eso no se implementa seriamente y las organizaciones continúan avanzando, entramos en lo que se suele denominar la

"fase simbiótica", en la que es muy difícil distinguir qué es legal y qué es ilegal, porque el mundo legal vive de la ilegalidad y el mundo ilegal se beneficia con la legalidad. Ese es un terreno borroso. Lo que existe en esta tercera etapa es una clase empresarial de origen criminal que se imbricó con las altas esferas de una sociedad y alcanzó reconocimiento social, económico y político. En la primera etapa se estaba ante un hecho criminológico; en la tercera se consolida una inserción en la estructura social.

—Connivencia de políticos. De jueces. De fuerzas de seguridad.

—Sí. De actores diversos de la sociedad, ante un Estado cómplice de ese encumbramiento en la medida en que las iniciativas para contener y revertir el fenómeno del crimen organizado fallan sistemáticamente. Todo lo anterior opera a escala nacional. Y en este punto, otra vez, el tema de la escala es muy importante. Vos podés tener problemas en Rosario y en otros lugares, y en áreas de la Ciudad de Buenos Aires, y en parte de Salta; problemas derivados de distintas dinámicas propias de este negocio que dependen de quién, cómo y para qué lo controla, pero la Argentina como un todo no está tomada por esta clase social emergente ligada al crimen organizado.

—Pero no estamos en la fase 1.

—Mi punto es que se debe desagregar a escala local y no esperar a ver la evolución en el agregado nacional. En un espacio, municipio, localidad, región, provincia se puede estar en la fase 1 y en otros ya

estamos avanzando a la fase 2.

Un aspecto del problema, el que a mí me interesa más destacar, es que, en sociedades más cohesionadas, que no se han fracturado, en las cuales el Estado goza de un importante grado de legitimidad, las posibilidades de contener este fenómeno y evitar la penetración del narcotráfico en el Estado y en la sociedad son mayores. Cuando existe una ruptura de los lazos de cohesión, solidaridad y convivencia, y prevalece un Estado cada vez más incapacitado por distintas razones, seguramente va a ser mucho más difícil controlar el problema y es probable que la lógica de la política electoral demande a los políticos adoptar posturas más duras cuando no tienen ni la capacidad ni la voluntad de serlo. Así, la sensación de que todo está perdido empieza a crecer, el descrédito afecta al Estado, a los gobernantes, a los jueces, a los políticos, a las fuerzas de seguridad.

Porque no estamos hablando de un fenómeno en el que estos grupos quieren tomar el poder. No. No existe el asalto al Palacio de Invierno por parte de la criminalidad

organizada; lo que esta necesita es sobrevivir y contar con garantías para sus negocios ilícitos, y eso les es menos costoso y más ventajoso cuando hay un Estado debilitado, corroído, ilegítimo. Nunca tenemos que olvidar que hay muchos actores sociales que lucran y se benefician con la presencia de la delincuencia organizada.

—Complicidad y control.

—Sí, quieren controlar e incidir lo suficiente para asegurar su negocio, su seguridad y sus fortunas. Quieren ser reconocidos socialmente. Poder ser habitués de clubes sociales y deportivos sin que los persigan. Maniatar a la justicia para que sea lo suficientemente inoperante. Pero no tienen un proyecto de toma del poder político. Son actores y sectores empoderados que prefieren siempre el statu quo, porque eso les asegura su perpetuación y que el negocio siga funcionando. Por eso, entre otras cosas, resulta crucial evitar que se establezca una estructura de ilegalidad extendida que, más temprano que tarde, consolida modalidades de violencia difíciles de desmantelar y reducir. El avance de la criminalidad en América Latina es un asunto muy grave que merece más atención y mejores políticas para abordarlo. De acuerdo con el índice global sobre crimen organizado de 2023 que publica la Global Initiative Against Transnational Organized Crime, entre los 25 países del mundo con más alta criminalidad están Colombia (2), México (3), Paraguay (4), Ecuador (11), Honduras (13), Panamá (17), Brasil (22) y Venezuela (24).

—¿Hubo alguna política que haya funcionado mejor en términos de reducción del consumo?

—Acá habría que considerar un orden de prioridades y de tiempos. Por ejemplo, si se trata de frenar y reducir, lo más rápido posible, la violencia asociada a la ilicitud. O si lo que se busca es sacar del mercado las drogas más adulteradas y peligrosas, o bien recurrir a mecanismos regulatorios para que el consumo se lleve a cabo con un menor daño personal y de forma segura desde el punto de vista de la salud. O si la prioridad es procurar que, con el tiempo, la edad de iniciación en el uso de sustancias psicoactivas sea bien tardía; si en especial se pretende disminuir el abuso o que en lo mediato se reduzca gradualmente el consumo total. Una de las exigencias de la comunidad académica a los gobiernos nacionales y a las organizaciones como Naciones Unidas es que basen su política en evidencia científica. Lo que sucede es que se han perpetuado prácticas y estrategias que probadamente no funcionaron. Para ir más específicamente a tu pregunta, la RAND Corporation, un think tank que ya hemos mencionado, tiene un grupo de investigación que evalúa las regulaciones sobre el consumo de marihuana en los Estados Unidos: edad de inicio, efectos, modalidades de consumo, ilicitud, violencia asociada, *etc.* Hasta ahora, vemos que los indicadores no han empeorado luego de la legalización. En el caso de Uruguay, las nuevas oleadas de violencia no parecen deberse a la legalización de la marihuana, aunque existen clanes familiares y redes informales.

También cabe considerar que muchas veces se busca hacer un uso político de la legalización para promover políticas represivas. Portugal, que supo tener graves problemas de adicción –en especial, de heroína– descriminalizó el uso de drogas con resultados de progreso gradual importantes. ¿Esto quiere decir que sigue habiendo consumo? Sí, sigue habiendo uso de drogas. Pero se han reducido, entre otras, la violencia y la transmisión de enfermedades vía jeringas.

—Se habla muchas veces de la “guerra contra las drogas”, término que vos ahora preferís no utilizar, pero se habla mucho menos la influencia de la guerra en el consumo de drogas. Por ejemplo, lo que ocurre con los soldados que van al frente o aquellos que vuelven con estrés postraumático.

—Sí, probablemente el ejemplo que más conocemos es de los soldados de los Estados Unidos en la guerra en Vietnam, y el de los uniformados de la Unión Soviética cuando esta invadió Afganistán.

Hay evidencia de que la capacidad de combate se redujo por el consumo de estupefacientes, hay evidencia de desmoralización, y de ahí los fuertes controles que suelen realizarse en las fuerzas armadas de varios países. Pero vinculada con esto también hay otra dimensión y es que la permanencia o perpetuación de guerras facilita el negocio.

Cuando existe una guerra prolongada en un territorio donde hay plantíos de lo que más adelante serán drogas, hay allí un Estado que se debilita, que no puede resolver el problema, y hay tropas extranjeras cuyo objetivo no es erradicar el fenómeno, el emporio de las drogas prospera. En el caso de Afganistán, por ejemplo, en 2001

(gobierno talibán) se registraron 185 toneladas de heroína, y en 2017 (ocupación de los Estados Unidos y su coalición de voluntarios) la producción creció hasta alcanzar las 9000 toneladas.

—Se genera tráfico de todo tipo, además.

—De diverso tipo, sin duda. El punto en el que querría insistir es que la prolongación de los conflictos en los países que ocupan un lugar decisivo en la producción de sustancias psicoactivas declaradas ilícitas refuerza las condiciones para que ello prospere. Colombia y Afganistán son dos casos emblemáticos.

Sabemos, por ejemplo, que desde 2021 hay una guerra civil en Myanmar.

También sabemos que parte de la producción de heroína que cayó en Afganistán en el último bienio ahora se reubicó en Myanmar.

—¿Y cómo es la ruta qué va desde los centros de producción hasta los centros de consumo? ¿Dónde se genera el punto más alto del negocio?

—Hay escasos estudios sobre ese “camino”, pero existen. Uno de ellos es el de Cornelius Grauber de 2007, en el que analiza toda la cadena de valor; esto es, la producción, procesamiento, tráfico y consumo de las drogas. El caso de la evolución del precio de la cocaína resulta elocuente: si se parte del valor de la hoja de coca en El Chapare, Bolivia, pasando por Colombia para su procesamiento y por México para su tráfico hacia el norte, el precio de venta al por menor en Nueva York registra una variación del 1532% respecto de la materia prima que dio origen al producto.

—Son muchos los que hacen plata ahí, en esa ruta.

—Son muchos, pero el que más gana está en el polo del consumo final. A su vez, buena parte de la violencia se concentra en los núcleos de producción, procesamiento, tránsito y transporte, donde prevalece un bajo grado de capacidad estatal. En América Latina, los espacios de alta conflictividad no resuelta son territorio fértil para el negocio de las drogas. Es maná caído del cielo porque, vuelvo a repetirte, hay autoridades cooptadas, policías corrompidas, sistemas judiciales disfuncionales, militares comprometidos y poderosos grupos armados que ejercen el control sobre ciertas localidades.

—Grupos armados revolucionarios como las FARC que, en su descomposición, entran en el negocio narco.

—Sí. Entonces la violencia es un nutriente adicional para este fenómeno. El caso de Colombia es particularmente revelador. El daño de la prohibición ha sido ampliamente demostrado. Ha habido avances en algunos casos, como se verifica en el aumento de iniciativas a favor de la descriminalización y la despenalización, así como en la decisión de legalizar la marihuana para fines medicinales. El esbozo de una política de legalización de la cocaína es remoto.

Creo, en especial para el caso de Colombia, que el objetivo debe ser el tránsito de la ilegalidad extendida a la legalidad integral: esto no es tarea de un solo gobierno ni únicamente del Estado; solo puede lograrse con una política pública que persista a través de las sucesivas administraciones y con una activa participación de la sociedad.

El fenómeno de las drogas trasciende las dimensiones de salud y seguridad: la legalización es una cuestión estratégica para la viabilidad del país. Por otra parte, la

alternativa a la prohibición debe sustentarse en razones tanto prácticas como morales.

Explicitar los motivos éticos y empíricos para validar la decisión de legalizar resulta fundamental.

—El argumento era que las FARC usaban el negocio de las drogas para financiarse y poder seguir tras su objetivo revolucionario.

—Las FARC originales fueron la guerrilla más longeva de América Latina, fuertemente ligadas al problema campesino y de la tierra, y muy vinculadas al otrora Partido Comunista Colombiano, cuyo lema era la combinación de todas las formas de lucha: la lucha armada y la lucha política. Sin embargo, nunca contaron con el apoyo de la Unión Soviética, ni con el compromiso que Cuba tuvo con otras guerrillas en

los años sesenta y setenta. Era una guerrilla muy rural que desde el comienzo de su acción armada exigía la implementación de una reforma agraria. Sus cuadros eran campesinos desposeídos que robaban armas para poder luchar. Con el tiempo, las FARC se empiezan a expandir territorialmente y a financiar mejor, en buena medida por el auge del negocio de las drogas.

—¿En qué año sucede esto?

—Estoy hablando ya de los años ochenta, en un contexto de precaria presencia del Estado en el territorio nacional. El narcotraficante accede con facilidad a estas regiones en busca de mano de obra y con la finalidad de sacar el producto; en particular, cocaína.

Una fuente de financiamiento importante fueron los "peajes" del 10% que se cobraban a quienes tenían pasta de coca y querían convertirla en clorhidrato y sacarla del territorio.

Al narco eso le resultaba barato. Eso facilitó que, en algún momento, algunos frentes de las FARC se plantearan la posibilidad de encargarse ellos mismos del negocio. Y

mientras tanto, en el campo y la ciudad instauran "impuestos revolucionarios" por medio del secuestro cada vez más numeroso de personas.

—Con métodos que poco tienen que ver con la revolución que impulsaban originalmente.

—El ethos revolucionario se fue desdibujando con el tiempo y el dinero. No tenían muchos contactos internacionales, pero por lo menos podían llevar el producto hasta ciertos lugares donde sí existían redes y entramados trasnacionales para llevar adelante el negocio. Entonces, una guerrilla que era muy modesta en los años sesenta, ligeramente sustentable con las contribuciones partidistas en los años setenta, se volvió más acaudalada en los años ochenta y materialmente empoderada (gracias, en parte, a

las drogas) en los años noventa, hasta alcanzar una elevada capacidad de acumular recursos de financiamiento.

Esto no es inédito ni excepcional: las rentas del negocio de las drogas han sido clave para diversos grupos armados en distintos países y diferentes momentos.

—¿Hay números o estudios que digan que donde se produce hay

más consumo o que donde hay tráfico hay más consumo? O sea, ¿el consumo está vinculado con la producción y con el tráfico?

—No necesariamente. Durante mucho tiempo, tanto en la bibliografía académica como en la narrativa política, se postulaba una idea muy binaria: acá está la oferta y allá está la demanda.

—Exacto: los Estados Unidos y Europa eran la demanda.

—Y la oferta estaba en Colombia y México. Hoy en muchos países del Norte Global y el Sur Global donde se expande el negocio de las drogas, también se produce, trafica, consume y lava dinero del narcotráfico en la medida en que lo permiten las facilidades propias de cada ambiente nacional. No puede afirmarse categóricamente que haya centros de producción y tráfico en un lado y centros de consumo y lavado en otro. Otro lugar común que se repite a menudo, en especial en los países de nuestra región, es la acusación contra los Estados Unidos y Europa, que son señalados como "imperialistas"

y no condenan a sus ciudadanos a penas de cárcel pero exigen que nosotros (los latinoamericanos) entreguemos a nuestros nacionales para ser extraditados y funcionar como principales chivos expiatorios del emporio de las drogas. Es una especie de

"narconacionalismo" versus un "supraimperialismo". No creo que esa lógica binaria interprete cabalmente lo que sucede con la geopolítica de las drogas en el nivel mundial. Tomemos el caso de la Argentina. ¿Qué tenemos acá? Bueno, acá hay consumo, transporte interno y tráfico internacional. Hay posibilidad de realizar lavado de activos. El mundo de las drogas sintéticas ha avanzado en la última década. Hay casos –no masivos, pero evidentes– de procesamiento clandestino de drogas. Hay disponibilidad de precursores químicos. Hay organizaciones criminales con fluidos contactos transnacionales e incidencia en distintos ámbitos: el mercado inmobiliario, la política local, la intimidación de la justicia, el manejo de elementos de las fuerzas de seguridad. Esto, insisto, es lo que dejamos prosperar en el país: nadie nos lo "impuso".

En un comienzo tuvimos lo que podríamos llamar una "coalición del crimen", que se alimentó gracias a una suerte de "triple P": pandillas, policías y políticos, que obtenían ilícitamente recursos materiales, control geográfico y capacidad de influencia.

Con el tiempo, las pandillas se fueron transformando en organizaciones delictivas, los policías ganaron en autonomía y los

políticos en los territorios quedaron supeditados al creciente poder de intimidación y cooptación de ambos.

—Y en términos de consumo, ¿cómo evolucionó la Argentina?

—En el mundo y en la Argentina, los parámetros son relativamente semejantes.

No hay que olvidar que globalmente lo que predomina es el consumo de alcohol.

Entre las sustancias psicoactivas declaradas ilícitas que más se consumen, según Naciones Unidas, la marihuana ocupa el primer lugar, por lejos. Hoy en día, le siguen las drogas sintéticas, la cocaína, la heroína y otras sustancias. Naciones Unidas diferencia entre quienes usan y quienes abusan. Los últimos se ubican en la categoría de

"consumidores problemáticos". Hablando en términos globales, el número de consumidores problemáticos no supera el 0,5% de la población mundial. En definitiva, libramos una batalla cultural sobre un asunto que afecta severamente a una cantidad muy baja de personas, en relación con la población mundial. Y, a su turno, ese consumo dañino se podría abordar con un conjunto distinto de políticas públicas.

—Lo que estás diciendo es que el negocio no se hace solo con los consumidores problemáticos.

—Exactamente. Pero eso también quiere decir que son los que merecen más atención para reducir el efecto nocivo del abuso y el padecimiento de los familiares.

Lamentablemente, sabemos poco sobre el tema de las drogas. Todos los países deben enviar sus datos a Naciones Unidas para que haga su informe anual. Pero hay países que no suelen hacerlo. No tienen indicadores. Hay problemas metodológicos muy grandes. Por eso, la posibilidad de exageración o subregistro es alta. Hasta hace unos pocos años, Naciones Unidas publicaba una cifra exacta de consumidores por sustancia en el mundo. Los expertos aconsejaron evitarlo y hablar de rangos para evitar un número preciso, que es incomprobable.

—Por otra parte, cuesta plata hacer esos registros. Hay países que no tienen los recursos para hacerlo.

—Claro. Y se necesitan sistemas de encuestas y de seguimiento

histórico. Lo que suele haber más en el mundo es consumidores de marihuana. A la vez, es la droga relativamente menos nociva. ¿No te hace daño? Sí, te hace cierto daño; por eso, uso el término “relativamente”. Ahora, las drogas duras, ya sean de base natural o sintéticas, generan efectos más graves.

—¿Y la influencia de ese consumo se verifica también en el crecimiento de la violencia en los países y en las sociedades?

—Algunos estudios muestran que, en los casos en los que se comete un delito violento, si hubo consumo de sustancias, lo más frecuente es que haya sido alcohol en vez de cocaína u otras sustancias ilícitas. Todo lo cual me lleva a otro terreno, que sí ha sido más estudiado. Está bastante probado que el rédito de invertir en controlar la demanda es muy superior al que se obtiene invirtiendo lo mismo para controlar la oferta. Esto significa que las formas de aproximarse a la demanda pasan a ser importantes. Y no solo se trata de las campañas de educación, que sin duda son relevantes, sino de intensificar las acciones preventivas, que son mucho más eficaces que las educativas. Si se tienen políticas preventivas activas, es probable que haya menos jóvenes que ingresen a consumir y a experimentar con sustancias más dañinas.

—¿Cómo diferenciás lo preventivo de lo educativo?

—Una acción educativa es una campaña de información. Una acción preventiva implica generar un conjunto de condiciones que contribuyan a disminuir la necesidad de recurrir a una sustancia y permitan anticiparse y evitar complicaciones derivadas del uso de una sustancia. Además, implica contemplar, por ejemplo, una buena política de empleo joven, una buena política de salud, una buena política de deporte. Es decir, por un lado hay que implementar políticas específicas antidrogas, y por otro políticas complementarias. Son políticas preventivas para que ese joven, esa joven…

—No se pierda por el camino de ninguna manera.

—Las políticas de protección familiar para prevenir el abuso y el maltrato en los hogares van en el mismo sentido. Todo eso es preventivo. Lo educativo tiene que ver con advertir que una sustancia es más nociva que otra. Por supuesto que ello es importante. Yo veo que la Argentina ha mejorado mucho en términos de dar esa información. Pero lo preventivo es esencial y allí colocamos menos recursos de los que se necesitan.

—Y entonces estamos fallando.

—Estamos fallando. La Argentina es de los países de la región que, comparativamente hablando, destina menos recursos a reducir la demanda que a reducir la oferta. Cuando

digo reducir la oferta quiero decir más policía, más cárceles, más punición. Y eso está ligado a otra cuestión, que es cómo se mide el éxito de una política. No cambia si está Patricia Bullrich o Aníbal Fernández en el Ministerio de Seguridad; todos lo miden igual: se confiscaron 28 kilos más de no sé qué; detuvieron a Fulano y Mengano. ¿Eso qué explica? No se sabe si es porque ese año pusieron más recursos, o si ese año la policía fue un poco más eficaz, o si el año en que bajan o en que suben los totales decomisados es por más corrupción. Hay muchas variables que pueden explicar estos resultados que, según muchos asumen, señalan el éxito de medidas punitivas. Los indicadores usados no contribuyen a saber cuál es el impacto de políticas en beneficio de los jóvenes, cuántos están menos involucrados en el consumo y la venta, o cuál es el impacto sobre el lavado de activos, cuánto más protegida de la delincuencia está la ciudadanía.

—Con esa idea de “los buscamos en sus cuevas”.

—Sí. Pero si vos dejás de poner el foco en las sustancias y lo ponés en las personas, si lográs que haya menos jóvenes en prisión y más jóvenes con trabajo, familias menos vulnerables, menos mujeres en situación de riesgo, ¿es eso un buen indicador de una buena política antidrogas, aunque en su origen no la hubieras llamado así? Sí, esos parámetros son útiles, porque me dicen que tengo una población juvenil con menos posibilidades de ser utilizada por el narco, y que hay menos mujeres usadas como mulas para el transporte de drogas. Pongo otro ejemplo, sobre la erradicación de cultivos ilícitos con fumigantes. Si yo logro que haya una política de erradicación manual, no forzosa, pero con la participación del Estado –un Estado que, a su vez, llega a los sitios con salud, trabajo, educación–, esa aproximación me está diciendo que se está apuntando a disminuir las condiciones para la producción de sustancias psicoactivas. Pero este tipo de indicadores no son tan atractivos a la hora de despertar el interés de los medios de comunicación, o no es lo que la gente se ha acostumbrado a escuchar o a ver. O a exigir. Nos hemos habituado, como sociedad, a pedir más castigos, más penas. Para superar el fenómeno de las drogas se requiere un enfoque ciudadano, comunicacional, institucional muy distinto y menos inmediatista.

—Vende menos.

—Vende mucho menos. Insisto: con medidas alternativas, el resultado práctico en el mediano plazo puede ser relevante.

—Yendo a la situación de la provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario en especial, donde ha habido en los últimos años enormes desinteligencias entre el gobierno nacional y el gobierno local sobre cómo enfrentar el problema narco, ¿creés que el gobierno nacional debería intervenir más activamente?

—En los sistemas federales, eso es más complicado que en los sistemas unitarios. En los Estados Unidos, el gobierno nacional no interviene porque hay ciertas facultades reservadas a los estados. En México, otro país federal, la única intervención del Estado central hasta ahora fue un desastre, y consistió en mandar tropas y más tropas, aun con el gobierno de López Obrador, que en materia de drogas no es nada progresista. Hay que preguntarse qué implicancias tiene la intervención del Estado central en un sistema federal; ver con qué herramientas o para qué se acude en auxilio de una unidad subnacional. A mí me parece que, en ese sentido, estamos ante una lucha cosmética.

Cosmética de parte del que solicita la intervención del gobierno nacional, porque reclama diciendo “nos dejan solos, abandonados”. Y cosmética también desde el punto de vista del gobierno nacional, que envía más gendarmes, e incluso militares, diciendo “allá vamos”. Poco tiempo después se comprueba que eso no funcionó.

Pero, casi con seguridad, se repetirá la lucha cosmética.

—Para que sea disuasivo, claro.

—Eso tiene cero impacto. Es pura cosmética porque logra un efecto simbólico, de calmar la ansiedad y el pánico. Pero los resultados de las sucesivas acciones son imperceptibles: esto redunda en la deslegitimación del Estado, tanto del federal como del provincial, lo que sin duda es preocupante. Y hay otros territorios que deberíamos considerar, que son todos los del norte y oeste del país.

—Los de frontera, claro.

—En uno de sus estudios sobre confiscación, la RAND Corporation

concluye que, si se revisaran uno por uno todos los contenedores, automóviles, trenes, barcos y aviones que a diario arriban a través de las fronteras a los Estados Unidos, lo cual demandaría millones de personas e implicaría paralizar aeropuertos, puertos y estaciones de tren todos los días, lo máximo que se puede capturar de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos es el 10%. Entonces, con la porosidad que tenemos en las fronteras argentinas,

¿qué quiere decir que anuncien que confiscaron 2 toneladas de algo? No tenemos dimensión del problema. Como sociedad, nos quedamos con unos números, que solo producen un alivio temporario. Pero al poco tiempo se revela que casi nada ha cambiado, con lo cual comienzan las invocaciones a introducir a los militares en la lucha contra el narcotráfico. Con el actual gobierno, parece que esa pésima idea – totalmente fallida a lo largo y ancho de América Latina– parece reflotarse, así no les interese ni la

reclamen las fuerzas armadas. El mecanismo es conocido y funciona con esta mecánica: una fracción cohesionada de la élite está dispuesta a aumentar la gravitación de los militares en tareas antidrogas. Los tomadores de decisión advierten que se debe generar un clima favorable para "vender" su propuesta. Para eso se valen de eventos impactantes y los usan como pretexto para alcanzar su propósito. Habrá que estar atentos a que en la Argentina no se inicie una suerte de crónica de un fracaso anunciado que ofrezca una salida fácil a los civiles para cargar las tintas y los fiascos en las fuerzas armadas.

—Se puede pensar que en la medida en que una sociedad está más penetrada por el narcotráfico, cambia en ella el patrón de delito, que se hace más violento, por las propias peleas entre bandas. Es algo que empezamos a ver en los últimos años en la Argentina, por ejemplo.

—Totalmente. Vinculada al negocio de las drogas, hay una violencia que va en ascenso.

El objetivo ya no es solo la lucha entre narcos o contra las fuerzas de seguridad. La costumbre de atentar contra figuras públicas (intendentes, gobernadores), como sucedió hace unos años con el gobernador de Santa Fe, no existía antes en la Argentina. Los niveles de criminalidad del país, en comparación con otros países de la región, continúan siendo bajos, pero la violencia ligada al mundo narco es creciente. Y en casos específicos como Rosario, alarmante.

—Efectivamente, en octubre de 2013 balearon la casa de Antonio

Bonfatti.

—Había un pacto ("yo me encargo de tal zona; a vos, te toca de acá para allá") que comienza a incumplirse: hay delaciones y, entonces, luego hay revanchas, y se busca generar alarma social matando a transeúntes. Esas acciones suscitan tal conmoción que la sociedad se queda inactiva o pide mano dura; pero lo llamativo es que eso dura solo unos días. Pronto se olvida al niño asesinado, salvo que los familiares pidan justicia en los medios de manera persistente. Hay también otras formas de la violencia, como la que está entrelazada con el fútbol: el sistema de barrabravas. Existe otra violencia muy extendida y relacionada con el gatillo fácil de la policía. ¿Todos estos modos violentos simultáneos y entrecruzados constituyen una novedad en la Argentina? Parcialmente, pues si bien existían eran relativamente invisibles, o bien percibidos como diferenciados y ocasionales. Lo nuevo es la intensidad, la recurrencia y el entrelazamiento.

¿Hemos alcanzado un nivel parecido al de México o Colombia? No. Vamos, sin embargo, en una dirección en la cual, si durante esta nueva administración no se produce una reconsideración sustantiva y seria de la estrategia frente a las drogas, más temprano que tarde nos podemos encontrar con un escenario descontrolado. Si lo que

prevalece es la repetición de políticas inútiles o el ensayo de iniciativas básicamente más represivas, entonces tendremos un problema nada irrelevante en los años por venir. Lo que está sucediendo en Ecuador desde hace tiempo y, en especial, desde comienzos de este año, debería seguirse en detalle. ¿Asistimos a un hecho en que el crimen organizado emergió sorprendentemente mediante actos de violencia que produjeron una grave crisis?

En realidad, no. Tenemos varios antecedentes en América Latina de "sorpresas": en realidad, se trata de un aumento descontrolado del nivel de virulencia de la criminalidad organizada que se percibe como repentino, pero que ya venía gestándose casi a los ojos de todos (al parecer, sin que nadie lo advirtiera). Esto ha ocurrido en el Caribe, en Centroamérica, en México, en Colombia. En este caso, en particular, en un país que desde 1999 optó por la dolarización y que recientemente ha declarado que enfrenta un "conflicto armado no internacional".

Mientras tanto, tiene otra vez en los Estados Unidos un adalid que está dispuesto a empujar a Quito a que enfrente el problema narco hasta la última gota de sangre… de un ecuatoriano. Cierro: Émile de Girardin

dijo –y es bueno recordarlo muy especialmente en relación con el tema del narcotráfico– “gobernar es prevenir”.

9. Malvinas, la política del péndulo y sus costos

—Supongamos que alguien se preguntara si alguna vez estuvimos cerca de recuperar las Malvinas o, mejor, cuál fue el período en el que hubo menos rechazo a la presencia argentina por parte de los isleños, ¿qué le dirías?

—Me gustaría que se prestara atención a un período al cual creo que debiéramos volver más, por las pistas que nos puede dar para analizar esta coyuntura y el futuro. Hablo del período 1965-1982, y dentro de ese lapso, en especial los años entre 1965 y 1973.

Porque me parece que en esos años ocurre una serie de hechos y se implementan medidas que ilustran todo lo que se ha perdido en la relación con el Reino Unido, en la relación con las islas y sus habitantes y en cuanto a la cuestión de la soberanía argentina.

—Hubo un momento en que estuvo todo más cerca, ¿no?

—Estuvo un poco más cerca. Eso obedeció a un gran logro político, que fue la resolución 2065 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1965, que reconoció la existencia de una disputa entre los gobiernos de la Argentina y el Reino Unido y convocó a ambos países a negociar para encontrar una salida pacífica a la controversia.

Esto fue un eminente triunfo de la Argentina, porque lo que prevalecía en aquel momento histórico era el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Traer el tema de la integridad territorial y de la soberanía y lograr semejante victoria por voto mayoritario en Naciones Unidas fue, sin lugar a duda, un episodio de notable trascendencia para la posición de la Argentina. El significado de eso es tal que en 1968 y en la revista International Affairs, J. C. Metford, profesor de la Universidad de Bristol, señaló, entre otras cosas, que se trató de un reconocimiento internacional francamente exitoso; que la Argentina contaba con el respaldo de Latinoamérica y del entonces Tercer Mundo en general; que era muy probable que los Estados Unidos favorecieran una solución satisfactoria para la Argentina, y que retener las islas no tenía un gran valor, en especial económico, para el Reino Unido. Este comentario de Metford revela, creo, un sentir de época, al menos en el Reino Unido y entre especialistas. Más aún, del

lado británico hay muy escasas referencias a libros o ensayos sobre Malvinas, la diplomacia y la defensa, hasta 1982. La resolución que fue impulsada por un gobierno radical, el de Illia, genuinamente representaba una posición nacional muy sólida, en la cual coincidían civiles y militares, peronistas, radicales y otras corrientes políticas. Y era además el resultado de una serie de acciones diplomáticas previas, sostenidas en el tiempo, a modo de valioso consenso interno. La Argentina era, a su vez, un actor relevante en el escenario regional e internacional, con un peso específico nada despreciable. En 1966, un año después de la famosa resolución, el país tenía el noveno

PBI del mundo, según el Banco Mundial. Lo que apunto a subrayar es que desde 1966 y antes del conflicto, con avances, dificultades y obstáculos también, el Reino Unido termina reconociendo que la Argentina era un país que tenía fuerzas armadas, capacidad disuasiva, apoyo diplomático de peso en el mundo en desarrollo, tasas de crecimiento importantes, que había logrado construir un fuerte acuerdo nacional sobre el tema Malvinas, y, por lo tanto, se exploran contactos y diálogos potencialmente constructivos.

—¿A qué llamás “constructivos”?

—Hubo importantes negociaciones bilaterales entre 1966 y 1968, además de un memorándum de entendimiento, que facilitaron una cierta confianza inicial recíproca.

Además, en materia de comunicación, se firmó un acuerdo trascendental en 1971. Y hay un episodio muy representativo, tal vez no tan conocido, pero de valor simbólico.

Lamentablemente no hay registro periodístico o fílmico, pero en 1976 un grupo de obreros de YPF viajó a las islas porque la Argentina iba a proveer de energía a los isleños y, a propuesta de un isleño, Patrick Watts, participaron de un campeonato cuadrangular de fútbol. El equipo se llamaba Argentinos de YPF. Llegaron a la final, pero les ganó Stanley, que era el club más importante de las islas, 2 a 1. Esas vinculaciones fueron generando un clima positivo, en un ámbito no formalmente estatal, y en el contexto de una ayuda al bienestar de los isleños. Incluso había vuelos desde el continente argentino. Respecto del ámbito deportivo y el papel de la sociedad –

más allá de las políticas de los Estados– hice hace algún tiempo una sugerencia, un tanto insólita y bastante cándida, producto de mi condición de hincha de Boca, para estimular una futura negociación directa entre Londres y Buenos Aires. Como se sabe, la final de la

Copa Intercontinental de 1978 que debieron jugar Boca y Liverpool no se jugó. Liverpool se rehusó a disputar ese partido con el argumento de un "problema de calendario". Según otras versiones, el equipo inglés no aceptó viajar a la Argentina de la dictadura militar. ¿Se podrá jugar finalmente el partido Boca-Liverpool? ¿En qué consistía mi propuesta? En que Boca, a través de la AFA, propusiera jugar ese partido pendiente en Malvinas, en el modesto Estadio Stanley: la mitad de su capacidad estaría ocupada por simpatizantes argentinos y la otra mitad por simpatizantes ingleses.

Los equipos entrarían al campo de juego con sus respectivas camisetas, cada equipo con la bandera del otro país. Simbólicamente, el ganador recibiría el trofeo intercontinental y el perdedor la copa de la amistad.

—De todos modos, eso fue antes de 1982. Nada fue igual después.

—El conflicto cambió todo. Es decir, el otro –para los habitantes de las islas– ya no es un extraño por conocer, sino un enemigo a quien evitar, ya no es ese que viene a ayudarte porque te trae comunicación y energía. Creo que en ese contexto tenemos que pensar qué pasa cuando un país, cualquier país, gana una contienda. En primer lugar, logra de inmediato mayor influencia y control territorial. Para algo ganó en el campo de batalla.

En segundo lugar, se vuelve más intransigente y renuente a negociar.

—Finalmente ganó.

—Finalmente triunfó en el terreno militar, así que va a evaluar mucho más exhaustivamente cualquier propuesta de contacto y demorar al máximo cualquier proceso de negociación. Y, en tercer lugar, va a dilatar una eventual resolución.

Intentará dejar todo para "más adelante" exigiéndole certezas al otro que son difíciles de cumplir, mientras avanza en la satisfacción de sus propios intereses.

Ahora, ¿qué pasa del lado del derrotado? El perdedor tiene que asimilar, o debiera asimilar, que la recuperación de ese territorio va a llevar tiempo y será un asunto muy exigente: hay que hacer muchas cosas muy bien y de manera permanente. Es decir, el factor tiempo es clave para el triunfador –que busca dilatar– y para el perdedor –que se propone acelerar–; uno puede tener los mejores gestos hacia la población de las islas, puede volverse generoso, puede parecer serio y creíble, pero se va a encontrar con que el otro va a imponer el tempo, por lo que hay que prepararse en términos de paciencia, esfuerzo y

estrategia. Creo que es bueno detenernos en 1982 para anotar un hecho relevante y para marcar líneas de continuidad en la política argentina sobre Malvinas.

Las hostilidades terminaron a mediados de junio; luego de eso, la Argentina continuó, en el marco diplomático, su reclamo de soberanía. Y alcanzó una valiosa resolución en las Naciones Unidas, la 37/9, en noviembre de ese año, que fue presentada por veinte países de América Latina y recibió el voto favorable de los Estados Unidos. Esa resolución afirmaba que mantener situaciones coloniales resultaba incompatible con el ideal de paz universal de Naciones Unidas, llamaba a tener en cuenta los intereses de la población de las islas y convocaba a ambos gobiernos a reanudar las negociaciones. Más concretamente, se pedía al Secretario General que facilitara ese diálogo.

Lamentablemente, los buenos oficios solicitados al Secretario General de la ONU nunca tuvieron lugar. Hay que recordar que desde 1991 no ha habido ningún secretario general de Naciones Unidas latinoamericano, también que en el 40º aniversario del conflicto –y en medio de la guerra en Ucrania y del estallido de múltiples puntos calientes–, el secretario general Guterres no hizo absolutamente nada en materia de buenos oficios. Malvinas pudo haber sido un ejemplo interesante de diplomacia activa y propositiva del secretario general, pero no lo fue. Como referencia, es bueno recordar

que la alianza entre Portugal y el Reino Unido es la más antigua que existe: se concretó en 1373 y sigue vigente.

—¿Cómo fue la política argentina sobre el tema Malvinas desde 1983?

—A partir de 1983, en la Argentina comienza un zigzagueo frente a Malvinas.

Raúl Alfonsín y su canciller, Dante Caputo, procuraron que al Reino Unido se le volviera costoso mantener las islas. Alfonsín entendió que debía recurrir a la comunidad internacional –que acompañaba a la Argentina tras el regreso de la democracia– para que los países reconocieran que la Argentina quería de buena fe recuperar las islas y que iba a usar todos los instrumentos diplomáticos posibles y pacíficos para lograrlo. Alfonsín también entendió que eso iba a ser un proceso difícil y largo. En ese momento, la Argentina trataba de diversificar su inserción en Occidente sobre la base de la defensa de los derechos humanos para lograr reconocimiento en la comunidad internacional,

pero también como puntapié para defender la propia democracia aún incipiente. En relación con el tema Malvinas, eso implicaba ampliar las relaciones con países que pudieran eventualmente incidir sobre el Reino Unido. La estrategia era transmitirle al Reino Unido un mensaje: “Seremos perseverantes, pero tenemos que tratar este tema más temprano que tarde”. Y seguir insinuando que iba a ser costoso para el Reino Unido llevar adelante una presencia y una base militar permanentes en Malvinas. También hay que tener en cuenta que, si bien la Argentina perdió, seguía contando con fuerza armada dotada, en comparación con otros países de América Latina durante los años ochenta y comienzos de los noventa. Sin embargo, no había disposición alguna de Londres de contemplar la cuestión de la soberanía; al fin y al cabo, había ganado en el campo de batalla. Hacia el final del gobierno radical, la Argentina acordó con el Reino Unido la llamada fórmula del “paraguas de soberanía” –

idea ya invocada en 1971–, un hiato en los respectivos reclamos mientras se procuraban algunos avances en otros temas.

—Es Menem quien termina con ese enfoque.

—Sí, se modifica en algunos aspectos concretos, por razones que yo ubicaría tanto en la política exterior de Menem en general como en la destinada a Malvinas. Durante el menemismo se preservó la idea de que la resolución del conflicto iba a demandar temple y tiempo, pero con dos otros supuestos: bajarle al Reino Unido el costo de mantener presencia militar en las islas, por un lado, y mostrarse más inclinados a un diálogo bilateral (hasta entonces se ponía un énfasis mayor en el terreno multilateral).

No había que “rodear” o “presionar” a Londres, sino “acercarse” y “cortejarla”, olvidando o desconociendo que, como señala Stuart Laycock en su libro de 2012, solo 22

naciones en el mundo no han sido invadidas o entrado en conflicto con el Reino Unido.

No es fácil persuadir a un viejo imperio, que supo ganar varias guerras y conquistar vastos territorios, máxime si uno carece del poder económico imprescindible y el músculo militar suficiente. No hay que olvidar que durante los diez años del gobierno de Menem (1989-1999) la estrategia británica no se modificó sustantivamente, a pesar de los gestos hacia Londres y hacia los isleños, mientras la Argentina ya no disponía de algunos de los activos que supo tener antes del conflicto de 1982.

—Me parece recordar que es con Guido Di Tella como canciller que aparece la figura de los isleños más claramente. La cuestión no era solo "estamos discutiendo con el Reino Unido el tema de la soberanía", sino cómo volvemos a seducir a los habitantes de las islas.

—Sí, se puede decir que fue el ensayo de una diplomacia de seducción a doble banda: hacia los isleños y hacia Londres. La estrategia partía del siguiente supuesto: si la Argentina ganaba credibilidad y generaba confianza, fomentaría la reciprocidad y por consiguiente, luego de un tiempo x, cuando los países se sentaran realmente a dialogar, tendría lugar una negociación fructífera. En esencia el plan consistía, insisto, en bajarle los costos al Reino Unido. En que se despreocupara. Que entendiera que la Argentina no iba a recurrir a una bravata militar, que nuestro país no tenía ningún interés en asociarse con otros países para conminar al Reino Unido: íbamos a reincorporarnos al Primer Mundo (al que otrora supuestamente pertenecimos) y abandonar el Tercer Mundo (que poco nos representaba). En parte nos fuimos del Movimiento de Países No Alineados por eso.

—Aquella idea de acercarnos tanto a los Estados Unidos y al Occidente próspero, en general, estaba en sintonía con lo que estaban haciendo en términos económicos.

—Totalmente. Las diferentes estrategias respecto de Malvinas tienen un nexo con la estrategia de vinculación del país con el mundo. Llega entonces el gobierno de la Alianza, que mucho en este aspecto no cambió, pero que volvió a apostar un poco más por el ámbito multilateral. Es decir, ya existía la sensación de que al fin y al cabo esa estrategia "bilateralizada" con el Reino Unido tampoco daba tantos resultados. Había más desilusión que expectativa.

—El canciller de De la Rúa fue Adalberto Rodríguez Giavarini. Venimos hablando de ministros de Relaciones Exteriores que sabían del tema, que entendían las reglas del mundo.

—Plenamente. Nadie iba a cometer un despropósito respecto de Malvinas, pero sin dudas nuestro zigzag táctico no nos acercaba a una negociación sobre la soberanía con el Reino Unido, algo que para entonces ya parecía una quimera.

—A la Alianza le siguieron los doce años de kirchnerismo, con Malvinas como una bandera importante de reivindicación territorial y antiimperialismo, ¿no?

—Durante los gobiernos de Néstor y Cristina volvimos a la política de elevar los costos al Reino Unido. Es decir, volvimos a cambiar la política. Tuvimos algo de aquel primer Alfonsín, pero en condiciones menos favorables y con escasos atributos decisivos de incidencia. Insistimos en “latinoamericanizar” más el tema, en la lógica de tomar la bandera de la “patria latinoamericana”, que –dicho sea de paso– fue enarbolada, más allá del tema Malvinas, por muy pocos mandatarios de la región y solo durante un breve lapso. Latinoamérica nos acompañaba y lo hacía en diferentes foros: Mercosur, Unasur, así como el sistema interamericano por medio de la OEA y las Cumbres de las Américas. La idea no era tener una relación intimista y próxima con el Reino Unido, que escasos resultados produjo según el cálculo de los sucesivos gobiernos K, sino volver a un vínculo más distante y hasta contencioso. La Argentina renunció a varios de los acuerdos firmados durante el gobierno de Menem.

—Los dejó caer.

—No se ciñó más a esos acuerdos. Fue una actitud que derivó del estancamiento de los compromisos, que había conducido a una situación de la que solo se beneficiaban los isleños y que no ofrecía posibilidades de asegurar un juego win-win para las partes principales, la Argentina y el Reino Unido. Quiero agregar que este distanciamiento entre Buenos Aires y Londres no implicó que la posición argentina se robusteciera; en parte por razones materiales y militares.

Sin recursos de poder tangibles es difícil avanzar en una política integral frente a un tema como Malvinas.

—Cuando analizás los gobiernos kirchneristas, ¿ves cambios muy importantes entre lo que fueron las gestiones de Rafael Bielsa, Jorge Taiana y Héctor Timerman en Cancillería en relación con el tema Malvinas?

—Para Bielsa primero, y particularmente para Taiana, Malvinas siempre fue un tema relevante. Y creo que durante la gestión de Timerman las dificultades ya eran de otra naturaleza. Estaba el tema de la deuda, de los fondos buitre, de las tensiones derivadas del acuerdo con Irán, de los roces con los Estados Unidos, de los efectos domésticos de

la Gran Recesión, luego de la crisis financiera de 2008. Ahora bien, después de otra larga década, tampoco hubo avances promisorios respecto de la cuestión Malvinas. Esto me lleva a la siguiente

observación: habría que preguntarse si cuando argentinos y británicos hablamos de qué es lo negociable en torno de las islas Malvinas, operamos bajo premisas semejantes. La experiencia acumulada muestra que es muy improbable que así sea: no hay coincidencias obvias. Hay, para decirlo de modo sintético, culturas de negociación distintas. Por eso mismo resulta prioritario entender los valores, lógicas, expectativas, argumentos y gestos de los otros a partir de su entramado cultural, y no solo desde el propio.

—Llegamos al gobierno de Macri. ¿Hubo algún cambio?

—Sí. Durante el gobierno de Macri se vuelve a revertir todo. La oscilación es nuestro karma respecto del asunto Malvinas.

—Bajemos los costos.

—Bajemos los costos. Otra vez privilegiemos la relación bilateral, otra vez subrayemos que somos parte de Occidente y abracémonos fuerte a la espera de la "lluvia de inversiones", de ser vistos como "un país serio". Todo eso estuvo salpicado por pasos en falso, como cuando Macri, en septiembre de 2016, mencionó una supuesta disposición del Reino Unido a hablar de soberanía (algo que fue desmentido por el Foreign Office británico). En esencia, la estrategia de bajar los costos tampoco logró mucho; ni siquiera avanzó el acuerdo Foradori-Duncan de 2016 que, entre varios otros, incluía el tema de la cooperación respecto de Malvinas y que en 2023 el gobierno argentino dio por finalizado ante la persistencia de acciones unilaterales por parte de Londres. Ahora bien, durante la administración de Alberto Fernández esa misma estrategia de subir los costos al Reino Unido resultaba improbable, mientras nuestra situación se iba deteriorando aceleradamente, exacerbada por la deuda, el covid, la guerra en Ucrania, la sequía, y la elocuente ausencia de un plan de estabilización, *etc.* Y

esto tiene que ver con el declive de la Argentina que ya mencionamos. Como dijimos, en 1966, según el Banco Mundial, el PBI la Argentina era el noveno en el mundo; en 1999, ocupaba el puesto 16; en 2019, había caído al puesto 27.

—El tema Malvinas apareció en la última campaña electoral de manera controversial, con declaraciones de la actual canciller Diana Mondino acerca de que los isleños tienen derecho a decidir su destino, y con el entonces candidato Milei mencionando a Margaret Thatcher como una de las figuras políticas de la historia que más admira.

—La forma en que apareció el tema de Malvinas en la última elección no tuvo que ver con un cuestionamiento a la gestión de Alberto Fernández, ni siquiera al candidato oficialista, sino que fue una impugnación a ciento noventa años de la política exterior argentina sobre las islas. Supongo que los principales responsables de la nueva administración en materia internacional revisarán sus dichos de campaña. Muchas veces, en este y otros temas, es preferible el discreto silencio diplomático. Ahora bien, si consideramos lo pendulares que han sido las tácticas específicas en relación con las islas y el lugar que ha ocupado la relación con Occidente en las políticas exteriores de los respectivos gobiernos democráticos, no sería sorprendente que estemos ante un nuevo ciclo de hiperoccidentalismo –con anabólicos– y que se priorice nuevamente un vínculo más estrecho con Londres y la reducción al máximo de los costos de sostenimiento de las islas por parte del Reino Unido. Cuando el canciller británico David Cameron visitó las islas en febrero de 2024 –algo que ocurría por primera vez en tres décadas–, la reacción oficial fue un insustancial tuit irónico de la canciller Diana Mondino. Habrá que ver si al gobierno del presidente Milei le interesa dar continuidad al Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los Espacios Marítimos e Insulares Correspondientes –un órgano plural y multipartidario– constituido por una ley aprobada por unanimidad en el Congreso y orientado a fijar un consenso amplio y sostenido en el tema Malvinas. En el gobierno del presidente Milei hay dos hechos de índole militar que remiten a la cuestión Malvinas y que ocurrieron en abril de este año, a escasos días de una nueva conmemoración del conflicto en las islas. Por un lado, y a raíz de la visita de la generala Laura Richardson, responsable del Comando Sur, y durante su presencia en Ushuaia, Milei afirmó, una vez más, que su aliado son los Estados Unidos y que ese encuentro en Tierra del Fuego era “el primer paso para empezar a pensar en la recuperación de Malvinas”. Días después, se confirmó la adquisición de veinticuatro aviones de combate F-16 estadounidenses –vía Dinamarca– sin que se dieran precisiones de cuál será la dotación de armamento con capacidad disuasiva y de combate que se tendrá.

Este no es un dato menor, pues el Reino Unido y los Estados Unidos sí tienen una

“relación especial” de alcance estratégico, algo que de hecho se comprobó en el conflicto en Malvinas de 1982 y que hoy se refuerza en un escenario global de crecientes pugnas y peligros.

—¿Hay algún movimiento que se podría haber hecho en los últimos años y no se hizo? Me refiero a si hubo algo de la política

internacional en especial que podría haber beneficiado a la Argentina y que no se aprovechó.

—La Argentina actual es una Argentina debilitada que, de haber estado en otra situación, habría podido aprovechar más y mejor una coyuntura relativamente propicia.

Me refiero al Brexit. En la cumbre de 2023 Unión Europea-Celac se logró incluir el tema de Malvinas en la declaración final, lo que fue un logro diplomático no menor. La Unión Europea nunca lo habría aceptado con el Reino Unido dentro del bloque. Otro hecho muy prometedor fue el fallo sobre la República de Mauricio. Doy un paso atrás para contarlo. En 1965, año de la resolución sobre Malvinas de la que hablamos, Mauricio logra una en la que se expresa profunda inquietud por la integridad del territorio del país y llama a la “potencia administradora” a no adoptar ninguna medida que pudiera violarla. La potencia a la que se refiere la resolución es el Reino Unido, que quería establecer una base militar en el archipiélago de Chagos. El gobierno de Mauricio, cuyo territorio tiene una superficie de 2000 km^2, fue llevando el caso a tribunales internacionales y fue avanzando siempre con una estrategia jurídica. Logró, por ejemplo, una opinión consultiva favorable de la Corte Internacional de Justicia en 2019 y, en ese mismo año, una nueva resolución de la ONU en la cual se afirma que el archipiélago, que estuvo ocupado por el Reino Unido durante medio siglo, era parte integral de Mauricio. ¿Qué hace entonces Mauricio? Lleva el caso al Tribunal Internacional del Derecho del Mar, que en 2021 confirma que Chagos es parte de Mauricio. Allí comienza el proceso de devolución de la soberanía de Chagos a Mauricio.

¿Qué quiero poner de relieve con este caso? La importancia de la continuidad de las políticas en el tiempo: un solo objetivo, un recurso sistemático al derecho y a la diplomacia, y una convocatoria amplia a la comunidad internacional. A todo lo antes dicho, hay que sumar un “efecto colateral” de la guerra en Ucrania, y que tiene que ver con los temas y principios en boga en la agenda internacional. En la década previa, la cuestión de la autonomía y la autodeterminación estaban en el primer plano: Cataluña, Escocia, entre otros. La guerra volvió a colocar la atención sobre el principio de soberanía e integridad territorial; algo que favorece a la Argentina. Claro que el Reino Unido invoca una (la autodeterminación) y la otra (la soberanía) de acuerdo con sus intereses y propósitos, más que por razones de principios y valores. Pero en todo caso, la centralidad recuperada por la soberanía es relevante para nuestro país.

—Lo que estás contando sobre la isla Mauricio es lo contrario del zigzagueo que describiste sobre Malvinas.

—Así es. La política de péndulo –o como la queramos llamar– marcada por manifestaciones sobreactuadas de fervor y animosidad resulta costosa para la Argentina.

—En la medida en que hay más generaciones de isleños que fueron históricamente afectados por la guerra o que trasladan a sus hijos y nietos aquella experiencia, se hace muy complicado imaginar una solución favorable para la Argentina.

—Es complicado, pero no imposible. El gobierno de Alberto Fernández les ofreció asistencia durante el covid. Se les propuso habilitar rutas aéreas desde las islas al continente, lo cual no fue aceptado. Por otro lado, para los isleños el Brexit no fue favorable. Pero pueden sobrevivir sin la Argentina. Han logrado adquirir una capacidad de cabildeo fenomenal en el Reino Unido, que van a seguir ejercitando, lo cual ha contado con el beneplácito de los militares, que ven robustecido el presupuesto anual de defensa en tiempos de reducciones. Ahora bien, lo que se aprecia en el campo militar británico, y no a su favor, son las reiteradas averías y contratiempos que experimentaron los últimos dos superportaaviones que posee y que requirieron de una inversión de £3000 millones. Como se sabe, en 1998 el Reino Unido tenía en total 3

portaaviones, 23 fragatas, 12 destructores y 12 submarinos de ataque. Para 2024 cuenta con 2 portaaviones (los mencionábamos recién), 11 fragatas, 6 destructores y 6

submarinos.

—¿Cuál creés que será ahora la estrategia argentina en relación con Malvinas, si es que hay una, y cuál debería ser, en función de todo lo que ya se intentó?

—Creo que la Argentina necesitaría una estrategia basada en cuatro pilares. La historia muestra que hay países, pequeños y grandes, que han recuperado territorios mediante una combinación de voluntad, recursos, talento, paciencia y oportunidad. Por eso la importancia de lo que llamé “las cuatro D” para Malvinas. La posesión de divisas es vital. Nuestros períodos de estancamiento económico recurrentes y el deterioro en materia de prosperidad operan negativamente también respecto de la cuestión de Malvinas. Generar divisas exige tener una política de crecimiento sostenible que lo facilite y lo haga sustentable.

La recuperación pacífica de Malvinas será más factible si reconstruimos, así sea gradualmente, poderío material. De lo contrario, esa meta se alejará cada vez más. Por supuesto, el lugar de la diplomacia es central.

Contar con un diagnóstico preciso y riguroso sobre el mundo es importante. A diferencia de la Guerra Fría, de la posGuerra Fría y del período que siguió al 11 de septiembre, hoy el fenómeno de la redistribución de poder, influencia y prestigio ofrece un escenario más aprovechable y, a la vez, de mayor exigencia para el manejo del tema Malvinas. El Brexit y el persistente descontento europeo con el Reino Unido; el fiasco de los Estados Unidos y sus socios (en especial, el Reino Unido) en Irak y Afganistán; el antecedente del fallo de la Isla Mauricio que relaté; el debilitamiento relativo de Londres como centro financiero mundial, entre otros puntos, reflejan una notoria pérdida de peso internacional del Reino Unido. Pero es asimismo notorio el fortalecimiento de la alianza británico-estadounidense en torno al océano Índico y al Pacífico. Asimismo, el derecho es un elemento trascendente. Como indiqué, recientemente parecen haber regresado, tanto en el plano de la praxis como en el plano

discursivo, los principios de integridad territorial y las cuestiones de soberanía. En ese sentido, cabe tener presente que la negociación es con el Reino Unido en torno al eje de la soberanía, lo cual no nos exime de tratar bien a los isleños y gestar puentes de confianza. Finalmente, la cuestión de la defensa es relevante. Tener una política de defensa creíble y ligada a la política exterior no implica tener una postura agresiva, y mucho menos retóricamente aparatosa. En torno al tema Malvinas hay, al menos, tres asuntos nodales. Primero, resulta crucial disponer de submarinos en condiciones de navegar y contar con un reequipamiento de aviones de combate. Segundo, es imperativo reactivar la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, compuesta por 24

países ribereños de Sudamérica y África. Y tercero, hay que recordar que el Reino Unido dejó la Unión Europea pero no la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por lo que es imperioso que la plataforma militar británica en Malvinas no se convierta en una base de la OTAN.

—Claro. Esos cuatro pilares que mencionás son importantes para cualquier negociación.

—Eso es elemental. Los británicos no se sentaron a negociar con China sobre Hong Kong en 1959 pues el país tenía una economía paupérrima, militarmente era muy débil y diplomáticamente estaba

bastante aislada. Para 1984, cuando se firma el acuerdo sino-británico para que se transfiriera el control de Hong Kong a Pekín –que se formalizó en 1997–, la situación era bien diferente.

—Está buena esa comparación.

—Hay algo de eso, me parece, en el momento de ponderar las opciones disponibles para sentarse a la mesa de negociación en mejores condiciones relativas. Por otro lado, habrá que comprender que será importante dar garantías.

Lo voy a expresar categóricamente: yo no quiero a China en el Atlántico Sur.

Porque si habilitás a China en el Atlántico Sur, las islas seguirán siendo ocupadas por los británicos y se van a meter los Estados Unidos y la OTAN. Si queremos volver a ver un Estados Unidos neutral –como antes de 1982– y constructivo –algo que está por verse–, hay que evitar que China avance en la cuenca del Atlántico Sur. Por lo tanto, para la Argentina sería conveniente tener a China afuera, a los Estados Unidos neutral, al Reino Unido agobiado (en otras partes del mundo), a Brasil aliado, a Sudáfrica comprometida y a Chile en el océano Pacífico. Por otra parte, desde hace años concebimos un trípode interrelacionado Malvinas-Atlántico Sur-Antártida. El pilar del sistema antártico es el Tratado de 1959, cuya Secretaría tiene sede en Buenos Aires

desde 2004, lo cual fue otro logro de la Argentina. Ahora bien, hay que tener en cuenta que a partir de 2048 –una fecha muy cercana, aunque parezca distante– las partes consultivas podrán revisar ese tratado. Hasta el momento, las controversias en materia de soberanía han quedado congeladas. En la medida en que se incremente la competencia entre las grandes potencias, la Antártida podría convertirse en un escenario de disputa internacional. Hay que recordar que tanto Rusia como los Estados Unidos se reservaron la posibilidad de una futura reivindicación territorial.

—Un tema sensible es el de los soldados muertos en Malvinas y la recuperación de sus restos. Ahí, más que políticas de Estado, hubo más bien políticas de la sociedad civil que algunos gobiernos apoyaron. ¿Cómo ves este tema?

—Creo que ha habido un lento pero valioso progreso en cuanto al tema de la identificación de los soldados argentinos caídos en Malvinas. En 2021 se acordó una segunda fase de ese proyecto

humanitario. Ha sido lamentable que, a pesar de los compromisos suscritos y de la voluntad expresa de la Argentina de realizar un desminado junto con el Reino Unido, Londres prosiguió con el desminado de manera unilateral. Pienso que hay un espacio para ampliar contactos en lo que se podría llamar

“diplomacia ciudadana”, con particular énfasis en el acercamiento entre jóvenes.

—¿Te parece un proyecto viable, conociendo lo intransigentes que son?

Porque parece un plan interesante.

—Me parece que, en el plano no estatal, la diplomacia ciudadana merece intentarse. En el plano oficial, creo que la Argentina debe “inundar” de propuestas al Reino Unido y a los isleños. Que sean ellos los digan que no. No tengo duda al respecto. ¿Rechazan la propuesta A? Tenemos otra. ¿Condominio?

¿Cosoberanía con un régimen especial supervisado? ¿Internacionalizar el tema Malvinas recurriendo a Naciones Unidas para encontrar una solución política viable?

¿Propiciar una alternativa semejante a la de Hong Kong? Y en el camino, proponer otras cosas en relación con los habitantes de las islas. ¿Una exposición de artistas de las islas en Buenos Aires? ¿Becas de estudio universitario para jóvenes de las islas? ¿Nuevas facilidades de viaje con rutas aéreas a la Argentina continental? ¿Facilidades para el tratamiento de problemas de salud urgentes de los isleños? Por otro lado, existen desde 1985 los llamados Island Games (Juegos de las Islas), que son el equivalente de los Juegos Olímpicos en los territorios insulares. Las Malvinas se sumaron a estos juegos a partir de su quinta edición, en 1993. ¿Es posible realizar encuentros periódicos, con

deportistas y entrenadores, que fortalezcan la participación y las posibilidades de éxito de los habitantes isleños en aquellos juegos?

—¿Ves posible todo eso?

—No lo sé. De verdad, no lo sé. Pero en algún momento, británicos y argentinos, dentro y fuera de los Estados, deberíamos repensar, con imaginación y seriedad, cómo aportar a que los respectivos gobiernos encuentren una solución innovadora y viable a la cuestión Malvinas. Esta idea se apoya en la certeza – mejor, en la convicción– de que la prolongación de un asunto delicado, sensible y doloroso sin resolver solo puede empeorar a largo plazo. El mundo necesita tranquilidad para superar las múltiples guerras existentes; nosotros, los isleños y los británicos necesitamos creatividad para superar un conflicto que nunca debió ocurrir.

Epílogo

Una encrucijada imprevisible

Cierro este texto con una reflexión. No intento hacer propuestas específicas, algo que seguramente resultaría innecesario, equívoco y riesgoso. Tampoco presento principios que deban guiar el comportamiento de un gobierno que sabrá tener y defender los propios. Procuro, más bien, mencionar algunos presupuestos que orientan mi mirada sobre las relaciones internacionales, en general, y la política exterior, en particular. A continuación, me serviré de las aseveraciones de otros como telón de fondo para hacer unos muy breves comentarios.

*

Invariablemente, la teoría actúa en favor de alguien y en favor de un propósito especifico. Toda teoría posee una perspectiva. Las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y en el espacio, particularmente en el tiempo y espacio social y político.

Robert Cox

Este libro y este final parten de una determinada perspectiva. Es la de un internacionalista; muy posiblemente, un jurista o un economista enfatizarían otros asuntos y usarían argumentos diferentes para abordar la política mundial y la inserción externa del país. Además, esta perspectiva se ve influida por el hecho de hallarme en el Sur Global, en América Latina, en Sudamérica, en el Cono Sur, en la Argentina. No estoy localizado ni en el Occidente desarrollado, ni en Oriente, ni en una superpotencia.

Pero sí debo tratar de comprender otras – todas esas– realidades para pensar y actuar desde nuestro país. Por otra parte, mi perspectiva descansa en la idea central de que es necesaria una reforma profunda, progresiva y pacífica del sistema global y, por lo tanto, cuestiona y rechaza la perpetuación de un statu quo crecientemente injusto.

*

Tiempos inestables estructuralmente inducidos pueden provocar acciones intencionales particularmente trascendentales.

Ira Katznelson

Asistimos a una coyuntura crítica a escala global; un fenomenal momento de cambio.

Estamos ante una situación histórica en la que se modifican y quiebran equilibrios previos del orden social y político a escala global. Ante ellos, los liderazgos nacionales urbi et orbi enfrentan la necesidad de precisar las opciones estratégicas que definirán el modo de interpretar, adaptarse y aprovechar las nuevas realidades. Las naciones se encuentran ante la necesidad –digamos, en el mediano plazo– de adoptar decisiones cruciales que incidirán, positiva o negativamente, sobre el bienestar, la seguridad y la autonomía de un país. El primer cuarto de este siglo ha sido vertiginoso y tumultuoso; y todo indica que lo será todavía más en los años por venir. Entonces, las decisiones que se adopten tendrán consecuencias significativas.

*

La continuidad en la política exterior no es una cuestión de elección, sino de necesidad, ya que deriva de la geografía, del carácter nacional, de la tradición y de la distribución de poder; factores que ningún gobierno es capaz de controlar, pero que no puede olvidar sin temor a fracasar.

Hans Morgenthau

Una revolución drástica y radical suele conducir a una reestructuración completa de la política exterior. Salvo por esa eventual alternativa, que responde a condiciones domésticas, por lo general no hay transformaciones abruptas en ese frente. En política exterior, hay elementos invariables que, más allá del gobierno de turno, permanecen constantes. La geografía y la historia, entre otros aspectos, marcan a un país. Evitemos confusiones: ello no implica que en el ámbito de la política internacional exista un consenso natural independiente de la coalición sociopolítica gobernante; el disenso es una condición normal. Ahora bien, es recomendable que haya algunas líneas de continuidad prioritarias, en función de la defensa de intereses nacionales vitales: destruir o reformular todo es infrecuente en el mundo, muy posiblemente porque las discontinuidades terminantes no suelen producir beneficios tangibles y permanentes, y pueden derivar en la pérdida de activos, influencia y reputación para los países.

*

Finalmente, el declive y la caída se expresan en derrotas que son resultado de políticas erradas o imprudentes.

Jacqueline de Romilly

La experiencia histórica muestra que en muchos casos hay decisiones o medidas de política exterior que resultan bastante costosas. La cautela, la flexibilidad y la moderación suelen ser buenas consejeras cuando una nación ha padecido un largo proceso de declive, por lo que la reconstrucción de poder resulta esencial.

Eso, a su turno, se refleja en la cimentación de capacidades duras y blandas, tangibles e intangibles, efectivas y simbólicas. Un defecto grande en política exterior es creer que la retórica sustituye a la acción: al final del día las contrapartes lo advierten y cuando la brecha entre lo dicho y lo hecho se hace manifiesta, la voz de un país pasa a ser considerada vana y excéntrica. En materia de política exterior el exceso y la cólera no son buenas consejeras, pues las contrapartes sabrán como aprovecharse de ellas.

*

La nación que quiere o que aborrece sistemáticamente a otra es de algún modo su esclava. Es esclava de su odio o de su afecto, lo cual basta para desviarla de su interés y de sus obligaciones.

George Washington

No es inusual que algunos gobiernos presenten la orientación de su política exterior en clave de epopeyas internacionales. Lo cierto es que estas tienden a ser, en un gran número de casos, infructuosas. El equilibrio, más que la noción de cruzada, ha brindado muchos más beneficios. En el actual contexto internacional, que demanda ponderación y estrategia, es disfuncional operar con la noción de amigo-enemigo y su correlato de alineamiento dogmático: son escasos los países del Sur Global que han optado por ese modelo. Ese parámetro de comportamiento internacional no parece ser el que siguen los países intermedios, poderes regionales y potencias emergentes.

*

Me parece oportuno concluir el libro resaltando que hoy resulta fundamental tener en cuenta que el mundo, la región y la Argentina se encuentran en una encrucijada cuyo desenlace luce simultáneamente inquietante e imprevisible.

Pero no hay nada predeterminado: el futuro es, al fin y al cabo, una construcción social y política abierta. Quizás en el texto se encuentren pistas para la interpretación, no para la adhesión a las hipótesis e interpretaciones expuestas.

Al decidir un enfoque, intenté eludir el microscopio, que se centra en un punto fijo y pequeño, y opté por el telescopio, que facilita una mirada más amplia y abarcadora.

Creo con pleno convencimiento que concepto y evidencia, teoría y praxis, van de la mano. De ningún modo es una lectura neutral del mundo y de la Argentina; es un análisis situado y crítico. Por último, no se trata de un catálogo de lecciones; como sugerí desde el inicio, son apenas unos consejos no solicitados.

Glosario

Autonomía relativa. Capacidad de un país, basada tanto en atributos reales como en la voluntad de sus élites y el aprovechamiento de oportunidades, para mantener vínculos con

diversas contrapartes con el propósito de mejorar su posición a la hora de negociar y asegurar los intereses nacionales. Un elemento clave para sostener esa autonomía hoy es dotarse de un modelo asentado en investigación e innovación en ciencia y tecnología.

Conflicto asimétrico. Disputa entre dos contendientes en situaciones notoriamente distintas: por lo general, se enfrentan un actor estatal y un actor no estatal (típicamente, una organización terrorista). En estos conflictos, el actor no estatal tiene ventajas tácticas y no se ciñe al derecho internacional que rige para los Estados en situaciones de conflicto bélico.

Más aún si se trata de conflictos prolongados y degradados. La guerra entre Israel y Hamás entra en esta categoría. Estos conflictos suelen requerir de la intervención de un actor externo para avanzar hacia una resolución, pues una salida negociada y definitiva entre las dos partes del conflicto no suele alcanzarse.

Coyuntura crítica. Período de tiempo de extensión variable en el que se producen transformaciones exponenciales en distintos campos, se resquebrajan pautas y parámetros, y se producen cambios en los esquemas de poder a nivel mundial. Por todo eso, obligan a las élites a tomar decisiones estratégicas en poco tiempo. Es una descripción fiel de las encrucijadas, dilemas y oportunidades que atraviesan hoy a los países y regiones del mundo.

Cuatro D. Pilares de una estrategia probable de la Argentina respecto de Malvinas en el siglo XXI: divisas, para sostener una política de crecimiento que permita recuperar poderío material; diplomacia, para aprovechar espacios y alternativas de acción en un escenario internacional en proceso de mutación; derecho, para avanzar con estrategias que reconozcan la soberanía en todos los ámbitos jurídico-políticos posibles; defensa, para reactivar nuestra presencia en el Atlántico Sur, hoy objeto de interés para varios países, y contar con capacidades de disuasión efectivas.

Dilema de seguridad. Dinámica mediante la cual la búsqueda de seguridad de un actor –vía pertrechamiento militar, alianza con otros países, etc.– suscita la inseguridad de una contraparte que, a su turno, procura aumentar su propia seguridad, lo cual deriva en inseguridad para el actor inicial. Este fenómeno puede conducir a una espiral ascendente de tensiones entre las partes.

Diplomacia de la equidistancia. Disposición política en los países periféricos que consiste en enviar mensajes que subrayan su independencia respecto de las grandes potencias. Para ello, buscan posicionarse como actores activos con intereses múltiples, que establecen diálogo y hacen negocios con distintos países. Esa disposición diplomática queda relegada cuando un país pierde capacidades materiales o cuando el gobierno abraza a una de las partes. La práctica opuesta es la denominada "diplomacia de la supeditación".

Dividendo de la paz. Ganancia que se esperaba obtener para el mundo al final de la Guerra Fría y el comienzo de lo que se veía, con entusiasmo, como el establecimiento de un nuevo orden. Se esperaba entonces que los presupuestos de defensa se redujeran, que se distendiera finalmente el vínculo entre Moscú y Washington, y que se avanzara en una agenda en torno al desarrollo, los derechos humanos y la cuestión de género, con mayor justicia y genuina equidad. Claramente, esa promesa no se concretó.

Dos Nortes. Perspectiva de análisis que reemplaza la antigua división Este-Oeste para dar cuenta del principal clivaje entre las potencias hoy. Según esta mirada, el poder y la influencia se distribuyen hoy en dos Nortes, que representan distintas formulaciones del sistema capitalista: uno liderado por los Estados Unidos –cohesivo, con un proyecto universalista y que se resiste a la pérdida de poder de Occidente– y otro encabezado por China – difuso, formado por países que han sido históricamente agraviados por Occidente y que "regresan" a reclamar su lugar–. La existencia de estos dos polos tiende a consolidarse y cuenta con la presencia de distintos países que orbitan alrededor de uno y de otro, lo cual estimula un escenario altamente conflictivo.

Fases del crimen organizado. Etapas en las que distintas formas del crimen organizado van ganando terreno, desde la clandestinidad hasta el control de ciudades, gobiernos y países. En la "fase predatoria" existen pequeñas pandillas que se enfrentan entre ellas con violencia y mantienen el negocio clandestino. En la "fase parasitaria" el fenómeno crece hasta tejer redes con el mundo social y político y sus organizaciones adquieren poder. En la "fase simbiótica" se conforma una clase empresarial de origen criminal que se imbrica con las altas esferas de una sociedad, coopta al Estado, la justicia y las fuerzas de seguridad, e incluso alcanza reconocimiento social y político.

Fatiga de la paz. Sensación que se extiende en buena parte del mundo, que se traduce en un impulso bélico inusitado y en el resurgimiento del temor a que se produzca una nueva gran guerra; todas cuestiones que en la posGuerra Fría parecían haber

quedado definitivamente sepultadas en el pasado y reemplazadas por un presunto orden internacional liberal, que tenía, entre otras y como una función central, neutralizar o impedir los conflictos de alcance mundial.

Internacional Reaccionaria. Proyectos políticos en Europa, Eurasia, los Estados Unidos y América Latina –que en muchos casos llegan al poder– motorizados por las ultraderechas, que cuestionan e intentan revertir logros en materia social y económica, consiguen canalizar sentimientos de desengaño y frustración con un discurso que glorifica un pasado presuntamente más ordenado y seguro, y acusan al

“comunismo”, el “reformismo”, el progresismo y el feminismo de haber provocado la decadencia de las sociedades. Es un conjunto de ideas, valores y promesas que resulta atractivo para partidos extremistas, fuerzas religiosas conservadoras, sectores fanatizados, movimientos recalcitrantes y grupos anticientíficos, y que interpela especialmente a personas para quienes las promesas de más justicia, equidad y dignidad han sido reiteradamente incumplidas.

Minilateralismo. Por contraposición al multilateralismo, se trata de una estrategia diplomática modesta, que implica generar lazos entre pocos países en campos específicos y para la implementación de políticas acotadas.

También en contraposición a modelos más ambiciosos, tiende a producir mejores resultados en materia de colaboración y convergencia, algo que regiones como América del Sur podrían aprovechar.

Mundo postoccidental. Organización actual del sistema mundial que incorpora (y a la vez va más allá de) la transición de poder entre los Estados Unidos y China. Empieza a hacerse visible desde fines de los años setenta y principios de los ochenta del siglo XX, cuando aparecen y ganan preeminencia intereses, preferencias, valores, instituciones y reglas distintos, que emanan de un conjunto de civilizaciones y culturas que provienen de Oriente, entendido en sentido amplio, y que le disputan influencia,

poderío y riqueza a Occidente. Se trata de un mundo fragmentado, sin una hegemonía global predominante, desconcertante y crecientemente pugnaz.

Neogolpismo. Variedad contemporánea de llegada ilegítima al poder que, a diferencia del golpe de Estado tradicional, suele ser menos virulento y es liderado por civiles –con el apoyo implícito o explícito de los militares y las fuerzas de seguridad–. El neogolpismo mantiene cierta apariencia institucional, no necesariamente cuenta con el impulso o tolerancia de una potencia exterior, y afirma que llega para resolver una situación política ruinosa, no a fundar un nuevo orden.

Un ejemplo es el golpe en Honduras en 2009. Dada la tradición de valores liberales y

del proceso de democratización vivido por América Latina, no es sencillo que se impongan fácilmente estos modelos en la región.

Orden no hegemónico. Estado actual de la organización del mundo, en el cual no hay ningún país, ni coalición de países, con capacidad de hegemonía universal y plena.

Al no existir ya un gran país "ordenador", como lo fueron los Estados Unidos desde el colapso de la Unión Soviética, el resultado es un sistema mundial fragmentado, cargado de fricciones y desencuentros.

Paradiplomacia. Acciones que corren paralelas a los canales oficiales que circulan de Estado a Estado, y que llevan adelante tanto actores estatales subnacionales (regiones, provincias, ciudades) como no estatales (ONG, partidos políticos, asociaciones religiosas) en forma paralela a los gobiernos.

Aunque no resulta una novedad, sí lo es el modo en que países como los Estados Unidos y China la están poniendo en práctica en América Latina.

Mientras el primero se enfoca en buscar contactos con el establishment de los países, la segunda teje lazos con gobiernos locales, élites regionales y movimientos sociales y culturales por debajo del radar de los gobiernos nacionales.

Política del péndulo. También llamada "zigzagueo", hace referencia a la orientación variable, y al movimiento de un extremo a otro, que ha adoptado la política argentina hacia

Malvinas desde el conflicto de 1982, oscilando entre manifestaciones sobreactuadas de fervor y animosidad, intentos de seducción e impugnación. Esos movimientos pendulares han impedido construir una política sostenida y efectiva en torno al reclamo de nuestra soberanía sobre las islas.

Poslegalidad. (Des)orden contemporáneo en el que un Estado manipula, desconoce o quiebra el derecho interno e internacional, opera casi sin tener que rendir cuentas y recurre a un gran despliegue militar. Los países que actúan así, más allá de sus ideologías y de los regímenes que los identifican, no se sienten restringidos por la ley para avanzar en sus objetivos estratégicos. Ejemplos recientes son la "guerra contra el terrorismo" de los Estados Unidos y la invasión de Rusia a Ucrania.

Pragmatismo. Inspiración para la política exterior que evita la hiperideologización, toma en cuenta los intereses y valores específicos de un país y basa su análisis de situación en datos e ideas concretas sobre el poder y la influencia de esa nación. El pragmatismo, bien entendido y practicado, contribuye a que un país logre una mayor autonomía relativa en el frente internacional.

Realpolitik de América Latina. Política exterior que la región ha sostenido históricamente, caracterizada por la promoción del derecho internacional, el compromiso con el multilateralismo y la valoración del regionalismo. Con esos tres elementos actualmente en declive, la región se enfrenta a un nivel complicado de fragmentación, mientras no aparecen intentos de renovar esa posición de política exterior, que fue crucial en décadas pasadas.

Religión. Elemento tradicionalmente dejado en segundo plano en el campo de las relaciones internacionales, que sin embargo ha estado siempre presente en la política mundial y que, en las últimas décadas, ha ganado creciente centralidad. Contra la idea de que estamos en un mundo secularizado en el que ha

desaparecido la religiosidad, distintas tradiciones religiosas se han revitalizado y son cada vez más influyentes en la política exterior. Esto se da a tal punto que, junto con los avances en tecnología, el cambio climático y la demografía, la religión puede considerarse un factor clave en las relaciones internacionales en los años por venir.

Bibliografía

1. El mundo del siglo XXI…

Samuel Absher, Robin Grier y Kevin Grier, "The consequences of CIA-sponsored regime change in Latin America", European Journal of Political Economy, vol. 30, diciembre de 2023.

David Albright, "How quick could Iran make nuclear weapons today?", Institute for Science and International Security, 8 de enero de 2024.

Birthe Hansen, Peter Toft y Anders Wivel, Security Strategies and American World Order. Lost Power, Londres, Routledge, 2009.

Mónica Hirst, Roberto Russell, Ana María Sanjuán y Juan Gabriel Tokatlian, "América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías", Revista CIDOB 'Afers Internacionals, marzo de 2024.

Carla Norrloff, "The Ibn Khaldûn Trap and Great Power Competition with China", The Washington Quarterly, vol. 24, nº 1, 2021.

Roberto Russell, "Un mapa de ruta para un mundo post occidental", La Nación, 28 de julio de 2022.

Martin Wolf, "The myth of the Asian century", Financial Times, 6 de junio de 2023.

2. América Latina, una región fragmentada…

Martha Cottam, Images and Interventions. U.S. Policies in Latin America, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

Karl W. Deutsch, Análisis de las relaciones internacionales, México, Gernika, 1990.

George Kennan, "Memorandum by the Counselor of the Department

(Kennan) to the Secretary of State", Foreign Relations of the United States, vol. II, 29 de marzo de 1950.

Bernabé Malacalza y Juan Gabriel Tokatlian, "Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?", Revista CEBRI, nº 3, julio-septiembre de 2022.

Lars Schoultz, National Security and United States Policy towards Latin America, Princeton, Princeton University Press, 1987.

United Nations Office on Drugs and Crime, Global Study on Homicide, Viena, Unodc, 2023.

3. ¿Para qué sirve la diplomacia?

Zygmunt Bauman, Retrotopía, Barcelona, Arcadia, 2017.

Sigmund Freud, "Introducción al narcisismo", en Obras Completas, vol. 14, Buenos Aires, Amorrortu, 1978.

María Teresa Kralikas, "8M: las inequidades del servicio exterior argentino", Clarín, 7

de marzo de 2023.

Robert Putnam, "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games", International Organization, vol. 42, nº 3, 1988.

Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, diciembre de 2013.

Ang Guan Teo y Kei Koga, "Conceptualizing equidistant diplomacy in international relations: The case of Singapore", International Relations of the Asia-Pacific, vol. 22, nº

3, 2022.

Juan Gabriel Tokatlian y Federico Merke, "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Carlos Acuña (comp.), Dilemas del Estado argentino, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014.

4. La Internacional Reaccionaria Samuel Huntington, La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Barcelona, Paidós, 1994.

Richard Shorten, The Ideology of Political Reactionaries, Nueva York, Routledge, 2022.

Juan Gabriel Tokatlian, “Este país es tierra infértil para un Bolsonaro”, La Nación, 1º de diciembre de 2018.

—, “Una internacional reaccionaria”, Crisis, 6 de diciembre de 2018.

Max Zweig, “¡Che, Milei! Argentina, the Far Right, and the politics of anti-Peronism”, Institute for European, Russian, and Eurasian Studies (IRES) Occasional Papers, nº 20, febrero de 2024.

5. La religión: una nueva y vieja pieza…

Conrad Hackett y Marcin Stonawski, “The changing religious landscape”, Pew Research Center, 5 de abril de 2017.

Hans Joas, Faith as an Option, Stanford, Stanford University Press, 2014.

Michael Lipka, “Half of Americans say Bible should influence U.S. laws, including 28%

who favor it over the will of the people”, Pew Research Center, 13 de abril de 2020.

Gregory A. Smith, Michael Rotolo y Patricia Tevington, “45% of Americans say U.S.

should be a Christian Nation”, Pew Research Center, 27 de octubre de 2022.

6. La guerra Rusia-Ucrania…

Janina Dill, Scott D. Sagan y Benjamin A. Valentino, “Kettles of Hawks: Public opinion on the nuclear taboo and noncombatant immunity in the United States, United Kingdom, France, and Israel”, Security Studies, vol. 31, nº 1, 2022.

James Dobbins, Raphael S. Cohen, Nathan Chandler, Bryan Frederick, Edward Geist, Paul DeLuca, Forrest E. Morgan, Howard J. Shatz y Brent Williams, Overextending and Unbalancing Russia. Assessing the Impact of Cost-Imposing Options, Santa Mónica, RAND, 2019.

Immanuel Kant, La paz perpetua, Buenos Aires, Espasa Calpe, 1958.

Krista Langeland, Anthony Vassalo, Clint Reach, Christopher Dictus y Gabrielle Tarini, Building U.S. Responses to Russia’s Threat to Use Nonstrategic Nuclear Weapons. A Game Theoretic Analysis of Brinkmanship, Santa Mónica, RAND, 2023.

Hans J. Morgenthau, "El dilema del hombre científico", en Escritos sobre política internacional, Madrid, Tecnos, 1990.

SIPRI Yearbook 2023. Armaments, Disarmament and International Security, Estocolmo, Sipri, 2023.

Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang, Lorenzo Scarazzato, Lucie Béraud-Sudreau y Ana Carolina de Oliveira Aasis, Trends in World Military Expenditure 2022, Estocolmo, Sipri.

7. Medio Oriente…

Klaus Kienzler, El fundamentalismo religioso, Madrid, Alianza, 2000.

Doris Lessing, Las cárceles que elegimos, Buenos Aires, Lumen, 2018.

Barbara F. Walter, "The critical barrier to Civil War settlement", International Organization, vol. 51, nº 3, 1997.

8. Narcotráfico, guerra cultural y prohibicionismo

Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Índice global de crimen organizado 2023, Ginebra, Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023.

Cornelius Grauber, Drug and Conflict. How the Mutual Impact of Illicit Drug Economies and Violent Conflict Influences Sustainable Development, Peace, and Stability, Eschborn, GTZ, 2007.

David Musto, La enfermedad americana. Orígenes del control antinarcóticos en EU, Bogotá, Tercer Mundo, 1993.

Rafael Prieto-Curiel, Gian Maria Campedelli y Alejandro Hope, "Reducing cartel recruitment is the only way to lower violence in Mexico", en Science, septiembre de 2023.

Peter Reuter, Gordon Crawford, Jonathan Cave, Patrick Murphy, Don Henry, William Lisowski y Eleanor Sullivan Wainstein, Sealing the Borders. The Effects of Increased Military Participation in Drug Interdiction, Santa Mónica, RAND, 1988.

9. Malvinas, la política del péndulo…

Stuart Laycock, All the Countries We've Ever Invaded and the Few We Never Got Around To, Londres, History, 2012.

J. C. J. Metford, "Falklands or Malvinas? The Background to the

Dispute”, en International Affairs, vol. 44, nº 3, 1968.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Las negociaciones diplomáticas por la cuestión Malvinas (1966-1982), Buenos Aires, Secretaria de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, 2023.

Juan Gabriel Tokatlian, “Malvinas y la intercontinental de 1978”, Clarín, 6 de abril de 2015.

Acerca de los autores

Juan Gabriel Tokatlian

Es profesor plenario de la UTDT, institución de la que fue vicerrector entre 2019 y 2023.

Posee un doctorado en Relaciones Internacionales de la Johns Hopkins University School of Advanced International Studies (Washington DC). Vivió dieciocho años en Colombia, donde fue cofundador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (ambos situados en Bogotá). Sus trabajos, publicados regularmente en revistas especializadas y medios de comunicación del país y el exterior, se dedican a temas globales, las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos, y teorías de las relaciones internacionales. Es autor de ¿Qué hacer con las drogas?, publicado por Siglo XXI.

Hinde Pomeraniec

Es licenciada en Letras por la UBA, periodista, editora y escritora. Fue docente en la carrera de Letras de dicha universidad y dicta cursos y talleres de periodismo y de lectura. Trabaja desde hace más de treinta años en la prensa gráfica y en radio y TV de la Argentina. Fue editora de Cultura y de Política Internacional en el diario Clarín.

Entre 2010 y 2014, dirigió la editorial del Grupo Norma y, entre 2010 y 2017, fue columnista del diario La Nación. Fue conductora del noticiero internacional de la TV

Pública argentina. Creó –y durante cinco años editó– la sección Cultura de Infobae.

Desde 2019 conduce el podcast sobre libros Vidas prestadas. Es autora de Katrina, el imperio al desnudo, Rusos. Postales de la era Putin, ¿Dónde queda el Primer Mundo?

(en coautoría con Raquel San Martín), Soy mi madre, soy mi hija, soy yo y Rusos de Putin. Postales de una era de orgullo nacional y poder implacable. Su último libro es Blackie, una voz insumisa.